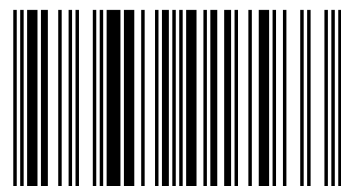


Impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo

El presente trabajo recoge el desarrollo de un estudio referido al impulso de la paz y la reconciliación, abordando la temática de la evaluación de las políticas públicas de paz y de reconciliación en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Partiendo de una contextualización del conflicto vasco; el contenido de esta monografía aborda una aproximación al tratamiento de las víctimas, al concepto de paz y al de Justicia Transicional, para finalizar con una relación de las políticas públicas que en esta materia se han ejecutado en Gipuzkoa, proponiendo, igualmente, las líneas de fuerza principales a desarrollar en este ámbito por las distintas instituciones públicas.

José Luis de la Cuesta Arzamendi

Catedrático de Derecho Penal UPV/EHU, Director del IVAC/KREI, Presidente de AIDP, Premio Euskadi de Investigación 2009 y Doctor Honoris Causa por la Universidad "Alexandru Ioan Cuza" de Iasi de Rumania. Líneas de investigación: Derecho Penal. Trabajo penitenciario. Legislación antiterrorista. Victimología, Justicia Victimal y Transicional y DDHH.



978-3-659-01793-3

editorial académica española



José Luis de la Cuesta Arzamendi · Laura Pego Otero · Ana Isabel Pérez Machío

Impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo

Evaluación de las políticas públicas de impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo

José Luis de la Cuesta Arzamendi

Laura Pego Otero

Ana Isabel Pérez Machío

Impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo

**José Luis de la Cuesta Arzamendi
Laura Pego Otero
Ana Isabel Pérez Machío**

Impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo

**Evaluación de las políticas públicas de impulso de
la Paz y de la Memoria de las víctimas del
terrorismo**

Editorial Académica Española

Impresión

Información bibliográfica publicada por Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek enumera esa publicación en Deutsche Nationalbibliografie; datos bibliográficos detallados están disponibles en internet en <http://dnb.d-nb.de>.

Los demás nombres de marcas y nombres de productos mencionados en este libro están sujetos a la marca registrada o la protección de patentes y son marcas comerciales o marcas comerciales registradas de sus respectivos propietarios. El uso de nombres de marcas, nombre de producto, nombres comunes, nombre comerciales, descripciones de productos, etc. incluso sin una marca particular en estas publicaciones, de ninguna manera debe interpretarse en el sentido de que estos nombres pueden ser considerados ilimitados en materias de marcas y legislación de protección de marcas y, por lo tanto, ser utilizadas por cualquier persona.

Imagen de portada: www.ingimage.com

Editor: Editorial Académica Española es una marca de
LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG
Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Alemania
Teléfono +49 681 3720-310, Fax +49 681 3720-3109
Correo Electronico: info@eae-publishing.com

Publicado en Alemania

Schaltungsdienst Lange o.H.G., Berlin, Books on Demand GmbH, Norderstedt,
Reha GmbH, Saarbrücken, Amazon Distribution GmbH, Leipzig
ISBN: 978-3-659-01793-3

Imprint (only for USA, GB)

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek: The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this works is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: www.ingimage.com

Publisher: Editorial Académica Española is an imprint of the publishing house
LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG
Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Germany
Phone +49 681 3720-310, Fax +49 681 3720-3109
Email: info@eae-publishing.com

Printed in the U.S.A.

Printed in the U.K. by (see last page)

ISBN: 978-3-659-01793-3

Copyright © 2012 by the author and LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG
and licensors

All rights reserved. Saarbrücken 2012

Autores por orden alfabético

De la Cuesta Arzamendi, José Luis
Fernández Díaz, Elia
Pego Otero, Laura
Pérez Machío, Ana Isabel

Director

José Luis de la Cuesta Arzamendi
Catedrático Derecho Penal UPV/EHU
Director IVAC/KREI

Asesores:

Jon Mirena Landa Gorostiza
Prof. Titular de Derecho Penal UPV/EHU

César San Juan Guillén
Prof. Titular de Psicología Social UPV/EHU

Relación de autores por orden alfabético

De la Cuesta Arzamendi, José Luis
Fernández Díaz, Elia
Pego Otero, Laura
Pérez Machío, Ana Isabel

Este trabajo ha sido financiado por el proyecto de investigación “Evaluación de las políticas públicas de impulso de la paz y de fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo” de la Diputación Foral de Gipuzkoa (2010-2011) y se ubica en el marco del Grupo de Investigación GICCAS (2007-2012; IP: De la Cuesta Arzamendi) y en el de la Unidad de Formación e Investigación UFI 11/05.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
--------------------	----

PARTE I. ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO.....	13
--	-----------

Elia Fernández Díaz
Dra. en Psicopedagogía UPV/EHU

CAPÍTULO I. PRINCIPALES FUENTES MANEJADAS.....	15
---	-----------

CAPÍTULO II. DISEÑO	17
A. Ámbito de intervención.....	17
B. Objetivos.....	17

CAPÍTULO III. FUNDAMENTACIÓN: TERMINOLOGÍA Y RELEVANCIA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL	19
A. Aproximación terminológica.....	19
B. Normativa Internacional: Principios derivados	21
a) <i>Las Naciones Unidas y las víctimas del terrorismo</i>	21
b) <i>Nivel europeo</i>	23
c) <i>Principios derivados</i>	24
C. La progresiva adecuación de la normativa en la CAPV para aminorar la victimación terrorista.....	25

CAPÍTULO IV. HACIA UNA POLÍTICA VICTIMAL COORDINADA: CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO	27
A. Participación	27
B. Dignidad.....	29
C. Reparación integral	32
a) <i>Salud y víctimas del terrorismo</i>	35
b) <i>Vivienda</i>	36
c) <i>Empleo</i>	39
d) <i>Enseñanza y formación</i>	41

D. JUSTICIA	44
E. VERDAD	47
F. MEMORIA.....	50
G. CONVIVENCIA EN PAZ Y LIBERTAD	56
a) Medios de comunicación.....	57
b) Educación en Derechos Humanos	59

CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN EL TERRITORIO HISTÓRICO DE GIPUZKOA. 67

A.- las víctimas del terrorismo en el ámbito municipal.....	67
B. Respuestas institucionales: concreción en el Territorio Histórico de Gipuzkoa....	69
a) <i>Iniciativas relacionadas con el reconocimiento y la memoria de las víctimas.</i> 70	
a´) Aprobación de <i>acuerdos municipales para la defensa de la democracia y la libertad y de respeto a la pluralidad de la sociedad vasca</i>	70
b´) Impulso de un <i>foro local</i> de defensa de la democracia y la libertad y el respeto a la pluralidad vasca	71
c´) Inicitivas municipales a favor de la <i>presencia de la memoria</i> de las víctimas del terrorismo.	72
d´) Actuaciones para <i>eliminar pintadas y carteles</i> que atentan contra la memoria o que hieran la dignidd de las personas o atenten contra sus derechos cívicos	73
e´) <i>Prohibición de actos públicos</i> que atenten contra la memoria de las víctimas del terrorismo o hieran su dignidad	74
f´) <i>Denominación</i> de plazas, calles u otros lugares públicos de los municipios vascos que puedan resultar <i>ofensivas</i> para la memoria de las víctimas del terrorismo	75
g´) Actos o iniciativas realizadas que contribuyen a <i>extender el reconocimiento y la solidaridad</i> con las víctimas del terrorismo	77
b) <i>Otras iniciativas en los municipios vascos</i>	78
c) <i>Actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa</i>	78

CAPÍTULO VI. EXPLORACIÓN DE ORIENTACIONES A PARTIR DE LAS NECESIDADES DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO 81

A. Consideraciones generales.....	81
B. Prevención de la victimación.....	87
C. Orientaciones particulares para la asistencia a las víctimas de amenazas	90
D. La voz de las víctimas: recomendaciones sobre Participación, Memoria y Atención Institucional.	96
a) <i>Orientaciones para potenciar la participación de las víctimas del terrorismo</i> . 98	
a´) Explicitar actuaciones para superar definitivamente la “metáfora del avestruz”	98
b´) Caminar hacia un horizonte en el que las víctimas no incomoden	99
c´) Fomentar iniciativas para reforzar la visibilidad de las víctimas, ya sea físicamente o de forma virtual.....	100

d') Incluir consultas sobre la atención de las víctimas dentro de las iniciativas de participación ciudadana encuadradas en el programa "KUDEATUZ" promovido por la Diputación.....	101
e') Repensar la participación de las víctimas desde las competencias de la Diputación y proponer actuaciones para impulsar la presencia de las víctimas del terrorismo.....	102
b) Orientaciones en materia de Memoria	103
c) Orientaciones generales de las víctimas sobre la actuación institucional.....	105

PARTE II. ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPULSO DE LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN 109

José Luis de la Cuesta Arzamendi
Catedrático Derecho Penal UPV/EHU
Director IVAC/KREI

Laura Pego Otero
Investigadora IVAC/KREI (UPV/EHU)

Ana Isabel Pérez Machío
Profa. Titular Derecho Penal UPV/EHU
Investigadora IVAC/KREI (UPV/EHU)

CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZACIÓN. (DE LA CUESTA ARZAMENDI/PEGO OTERO).....111

A. Introducción	111
B. El régimen de Franco y el nacimiento de ETA.....	114
C. La muerte de Franco, indultos y amnistía.....	118
D. La Constitución de 1978 y el reconocimiento de la foralidad.....	120
E. Nuevas normas jurídicas a partir de la instauración de la democracia	123
F. El tratamiento de las víctimas del terrorismo.....	125
a) Legislación estatal	125
b) Legislación autonómica.....	127
G. Los intentos por lograr una solución negociada con ETA.....	130
H. Situación política actual.....	138

CAPÍTULO II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAZ (ANA ISABEL PÉREZ MACHÍO) 143

A. Concepto de paz.....	143
B. Camino hacia la paz.....	146

a) Reconstrucción	147
b) Reconciliación	148
c) Resolución	159
C. Cultura de paz	160
CAPÍTULO III. JUSTICIA TRANSICIONAL Y JUSTICIA POST-CONFLICTO: LOS PRINCIPIOS DE CHICAGO (LAURA PEGO OTERO).....	163
A. Justicia Transicional	163
a) Introducción.....	163
b) Principios de la Justicia Transicional.....	166
c) La Justicia Transicional y su carácter multidireccional	169
d) Sobre los mecanismos de actuación de la Justicia Transicional.	172
a') Procesos judiciales.....	172
b') Mecanismos de búsqueda de la verdad	173
c') Reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos.	174
d') Reformas institucionales.....	176
B. Los principios de Chicago sobre Justicia Transicional. La Justicia Post-conflicto.	177
a) Fundamentos de la justicia transicional establecidos por los Principios de Chicago.....	180
b) Principios.....	181
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PAZ Y RECONCILIACIÓN. LA CULTURA DE LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS (LAURA PEGO OTERO).....	191
A. ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PAZ Y RECONCILIACIÓN	191
1. VÍCTIMAS.....	192
a) Víctimas del terrorismo	193
b) Víctimas de violaciones de derechos humanos provocadas directa o indirectamente por agentes públicos o con su aquiescencia o tolerancia en el marco de un contexto de violencia de motivación política	194
c) Víctimas de vulneraciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y la Dictadura Franquista.....	194
d) Víctimas de otros sufrimientos graves e injustos,	195
2. VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	195
3. PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS	197
a) Violaciones del derecho a la vida.....	199
b) Violaciones del derecho a la integridad física y moral. Especial consideración de la tortura	202
1.El derecho a la integridad física y moral y las lesiones del mismo	202
2.Especial consideración de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes	204
B. MAPA GLOBAL DE ACCIONES	211

a) Solidaridad con las víctimas.....	212
a') Víctimas del terrorismo (remisión).....	212
b') Otras víctimas en el contexto de violencia de motivación política.....	214
c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo.....	216
b) Garantías de no repetición.....	218
c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz.....	221
d) Plan integral de Derechos Humanos.....	224

CAPÍTULO V. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPULSO DE LA PAZ Y DE LA RECONCILIACIÓN EN GIPUZKOA (LAURA PEGO OTERO).....

RECONCILIACIÓN EN GIPUZKOA (LAURA PEGO OTERO).....	231
A. DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA.....	232
a)- Órgano de defensa y promoción de los derechos humanos.....	232
b)- Otros órganos.....	233
c)- Políticas públicas en materia de paz y reconciliación realizadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa.....	234
a') Solidaridad con las víctimas.....	234
a'') Víctimas del terrorismo.....	234
b'') Otras víctimas en un contexto de violencia de motivación política.....	234
c'') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo.....	235
b') Garantía y defensa de los derechos humanos.....	237
c') Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz.....	238
B. EUDEL Y AYUNTAMIENTOS.....	247
a) Solidaridad con las víctimas.....	247
a') Víctimas del terrorismo.....	247
b') Otras víctimas en un contexto de violencia de motivación política.....	247
c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo.....	247
b) Garantía y defensa de los derechos humanos.....	248
c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz.....	251
C.- GOBIERNO VASCO.....	253
a) Solidaridad con las víctimas.....	253
a') Víctimas del terrorismo.....	253
b') Otras víctimas en un contexto de violencia de motivación política.....	253
c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo.....	254
b) Garantía y defensa de los derechos humanos.....	255
c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz: el Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011).....	256
a') Precedente: breve referencia al Plan Vasco de Educación para la paz y los Derechos Humanos (2008-2011).....	258
b') Objetivo.....	261
c') Estructura.....	261

d') Acciones concretas realizadas o propuestas para su ejecución en el año 2011	271
---	-----

CAPÍTULO VI. EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS (PEGO OTERO/PÉREZ MACHÍO)	275
A) Introducción	275
B) Evaluación de políticas	277
C) Acciones prioritarias	279
a) Solidaridad con las víctimas	279
a') Víctimas de violaciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política, sin cabida en el concepto legal de víctimas del terrorismo	280
b') Víctimas del franquismo y la guerra civil	280
b) No repetición: garantía y defensa de los derechos humanos	281
c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz: plan integral de derechos humanos	284

PARTE III. RESUMEN EJECUTIVO..... 287

*José Luis de la Cuesta Arzamendi
Catedrático Derecho Penal UPV/EHU
Director IVAC/KREI*

CAPÍTULO I. CONTENIDO Y DESARROLLO	289
A. Políticas públicas en materia de víctimas del terrorismo	289
B. Políticas Públicas en materia de paz y reconciliación	291
CAPÍTULO II. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	293
A. Impulso de la paz	293
a) Centralidad de las víctimas	295
b) Líneas de fuerza principales	297
c) Evaluación y propuestas	298
a') Solidaridad con las víctimas	298
a'') Víctimas del terrorismo	299
b'') Otras víctimas en el contexto de violencia de motivación política	304
c'') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo	308
b') Garantías de no Repetición	309
c') Deslegitimación de la violencia y consolidación de una cultura de paz	314
d') Plan integral de Derechos Humanos	318
B. Fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo	322
BIBLIOGRAFÍA	329

PRESENTACIÓN

El presente trabajo trae causa en el Convenio Específico de Colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Universidad del País Vasco para el desarrollo del Proyecto “Evaluación de las políticas públicas de impulso de la paz y de fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo”, suscrito el 15 de noviembre de 2010 y enmarcado en el Convenio marco firmado entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la UPV/EHU para colaborar en cuestiones estratégicas del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Conforme al citado Convenio específico, que se integra en el desarrollo del “Plan para impulsar la paz y apoyar a las víctimas del terrorismo de la DFG”, el objetivo del Proyecto quedó como sigue:

Repaso y evaluación de las actuales políticas públicas, en materia de impulso de la paz y de fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo, tratando de detectar las líneas que prevalecen, así como con el objeto de formular un conjunto de propuestas específicas de actuación en el plano del Territorio histórico gipuzkoano.

A tal efecto, se constituyó un equipo de investigación en el seno del IVAC/KREI dirigido por José Luis de la Cuesta Arzamendi, Catedrático de Derecho Penal y Director del Instituto, e integrado por dos claras líneas de trabajo:

- 1) La relativa a la “Evaluación de las Políticas Públicas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo”, desarrollada por la Dra. en Psicopedagogía, Elia Fernández Díez.
- 2) La relativa a la “Evaluación de las Políticas Públicas en materia de paz y reconciliación”, que quedó a cargo de las investigadoras: Laura Pego Otero,

Licenciada en Derecho y Máster en Criminología, y Ana I. Pérez Machio, profesora Titular de Derecho Penal del Departamento de Derecho Público (Facultad de Derecho. UPV/EHU) y miembro del IVAC-KREI.

Han intervenido también como asesores del proyecto los Doctores César San Juan Guillén, Profesor titular de Psicología Social y Subdirector del Instituto Vasco de Criminología, y Jon Landa Gorostiza, Profesor titular de Derecho Penal de la UPV/EHU.

A continuación, se recogen de manera pormenorizada los estudios mencionados, con objeto de mejorar y reforzar las pautas de actuación en el Territorio histórico guipuzcoano en materia de impulso de la paz y de fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo, en el orden siguiente:

- En primer lugar, el Estudio sobre “Evaluación de las Políticas Públicas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo”, desarrollado por la Dra. Elia Fernández Díez, que constituye la parte I del presente trabajo.

- Seguidamente, el Estudio sobre “Evaluación de las Políticas Públicas en materia de paz y reconciliación”¹, elaborado por el Dr. José Luis de la Cuesta Arzamendi, Laura Pego Otero y la Dra. Ana I. Pérez Machío, que conforma la parte II de esta monografía.

¹ La fecha de cierre del presente trabajo se enmarca en mayo de 2011. Por ello, la totalidad de referencias a programas de paz, políticas públicas, acciones favorables a los Derechos humanos o propuestas legislativas encaminadas hacia la paz y la reconciliación se acotan a dicha fecha, no recogándose propuestas que pudieran haber surgido con posterioridad a la misma.

PARTE I

ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

*Elia Fernández Díaz
Dra. en Psicopedagogía UPV/EHU*

CAPÍTULO I. PRINCIPALES FUENTES MANEJADAS

En cuanto a las fuentes principales manejadas, y sin perjuicio de las que son puntualmente objeto de cita específica a lo largo del Informe, merecen destacarse, en primer término:

- STAIGER, I; LETSCHERT, R.; PEMBERTON, A (Eds). (2010) Assisting Victims of Terrorism. Towards a European Standard of Justice. INTERVICT. Dordrecht: Springer. Accesible en: <http://www.springerlink.com/content/978-90-481-3024-5#section=619144&page=1> consultado el 10/12/2010.

Recoge este volumen las recomendaciones y fundamentación terminológica del Instituto Internacional de Victimología de Tilburg (INTERVICT) sobre asistencia a las víctimas del Terrorismo: “Hacia un estándar europeo de justicia “.

- VARONA, G. (2009) Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco, sobre atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi.

En este informe se analiza dicha atención y se elaboran unas directrices para una óptima respuesta, tomando como eje los derechos de las víctimas recogidos en la Ley 4/2008 de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo (en adelante Ley 4/2008) así como las recomendaciones en materia de Derecho Internacional.

Igualmente se aborda la transmisión de valores a menores, a partir del estudio de la Fundación Deusto dirigido por Javier Elzo, reivindicando la necesidad del cambio en la construcción de los valores y la socialización del alumnado, mediante la construcción de herramientas eficaces susceptibles de incidir en las vías de transmisión y adquisición, de forma que los valores puedan efectivamente incardinarse en la ética de respeto a los derechos humanos.

- Victims of terrorism Abroad Task Force. 2009, Victim Perspective Meeting. Office of Justice for Victims of Overseas Terrorism National Security Division. United States Department of Justice.

El informe, distribuido confidencialmente en la reunión de expertos organizada en el IISISC en diciembre de 2010, recoge la encuesta de satisfacción realizada

por la Oficina estadounidense competente a las víctimas del terrorismo, que repasa y evalúa los diversos aspectos de la atención prestada.

Además se han tenido asimismo en cuenta entre otros documentos oficiales:

- El Plan para impulsar la paz y fortalecer la memoria de las víctimas del terrorismo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, aprobado el 9 de diciembre de 2009.
- Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo.
- El Decreto 290/2010 de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo de Euskadi/Gobierno Vasco,
- La RES/60/147 de la Asamblea General de las 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

CAPÍTULO II. DISEÑO

A. Ámbito de intervención.

Entendemos por víctima del terrorismo aquella que haya sufrido daño, tanto físico o mental, sufrimiento emocional o pérdida económica o vulneración de sus derechos fundamentales, directamente derivada de un determinado atentado terrorista.

Junto al colectivo referido, denominado víctimas primarias, también serán objeto de estudio los familiares del herido o fallecido así como el colectivo conocido como víctimas secundarias (INTERVICT, 2010).

Asimismo, el acto terrorista puede llegar a alcanzar a terceros; colectivo cuya vida diaria se ve truncada o en los que puede generarse un miedo a llegar a ser víctimas en el futuro. Este último grupo es denominado víctimas terciarias o vicarias.

Por último, ha de incluirse una somera referencia a la victimación anticipada, la que sufren determinadas personas por pertenecer a colectivos amenazados, coaccionados, también denominada “violencia de persecución”.

B. Objetivos.

El objetivo general consiste en identificar buenas prácticas relacionadas con la respuesta institucional a las víctimas del terrorismo, desde un enfoque interdisciplinar y a través de una combinación de diversas técnicas, complementándolo con entrevistas a determinados expertos y profesionales.

Señalamos a continuación los siguientes objetivos específicos:

- ◆Recopilar y analizar el material bibliográfico sobre las recomendaciones para orientar la respuesta institucional a la situación de las víctimas del terrorismo.
- ◆Actualizar la información sobre las iniciativas institucionales para el reconocimiento y solidaridad con las víctimas en el territorio histórico de Gipuzkoa.
- ◆Evaluar las políticas públicas de apoyo a las víctimas del terrorismo.
- ◆Identificar buenas prácticas para el impulso de la paz y el fortalecimiento de las víctimas del terrorismo.
- ◆Elaborar un informe sobre políticas públicas de apoyo a las víctimas del terrorismo.

Con el objeto de contribuir a la identificación de buenas prácticas relacionadas con la respuesta institucional a las víctimas se ha utilizado un enfoque interdisciplinar, analizándose la información a través de una combinación de diversas técnicas. Por un lado, se han utilizado fuentes indirectas tales como el análisis de los materiales escritos (monografías y publicaciones, artículos especializados), audio y multimedia (Webs, blogs), así como la normativa vigente, incluyendo las actualizaciones recientes.

Por otro lado, las técnicas descritas se han complementado con entrevistas a determinados expertos y profesionales así como a representantes de fundaciones y asociaciones de víctimas del terrorismo; a todos ellos se les ha garantizado la confidencialidad.

CAPÍTULO III. FUNDAMENTACIÓN: TERMINOLOGÍA Y RELEVANCIA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL

La normativa internacional constituye un marco de referencia para las políticas de reconocimiento y solidaridad con las víctimas del terrorismo. Habida consideración de la relevancia del marco legal supraestatal, se ha estimado la conveniencia de fundamentar el presente informe en base a los apartados que a continuación se detallan:

- Aproximación terminológica sobre el objeto de estudio
- Síntesis de la normativa y principios que deben orientar las políticas
- Descripción de la progresiva adecuación normativa como punto de partida hacia la minoración de la victimación terrorista.

A. Aproximación terminológica

La normativa internacional constituye un marco relevante para orientar la elaboración de la legislación estatal, puesto que al estar fundamentada en convenciones internacionales, ratificadas por los Estados, sobre derechos humanos básicos, generan obligaciones de carácter vinculante en el plano jurídico, moral y político. En este sentido, han servido para inspirar la Ley 4/2008, que incluye un título sobre los derechos de las víctimas.

En el presente apartado abordaremos la virtualidad de la normativa internacional como base científica, victimológica, ya que nos aporta una primera definición de víctimas satisfactoria, centrada en el carácter universal y supraestatal de los derechos que han de reconocérseles. Asimismo, la fundamentación victimológica aludida nos permite relacionar el terrorismo con los crímenes contra la humanidad para evitar la impunidad, ofreciéndonos unos indicadores de evaluación en la práctica de cada país.

A continuación detallamos las definiciones de terrorismo recogidas en la normativa internacional:

- En el ámbito de las Naciones Unidas, la ONUDD² identifica terrorismo con un *“método de acción violenta reiterada que infunde ansiedad, empleado por actores individuales, grupales o estatales (semi) clandestinos, por razones idiosincrásicas, criminales o políticas”*. A diferencia del asesinato, no son los objetivos directos de la violencia, ya sean elegidos al azar o selectivamente, la principal meta, sino la audiencia, la cual se constituye en un objeto de terror, demandas o atención (en función del carácter intimidatorio, coercitivo o propagandístico que adopte la actuación terrorista).
- En Europa, la Recomendación 1426 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo Europa, de 1999, incluye en su definición de terrorismo cualquier delito que pretenda crear un clima de terror entre las autoridades, determinados individuos, grupos sociales o el público aludiendo a motivación ideológica, política o incluso subjetiva e irracional, generando violencia o amenaza.
- Conviene, igualmente en el plano europeo, destacar la definición ofrecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), centrada en distinguir el terrorismo tanto por los fines perseguidos en la comisión del delito (desestabilizar el gobierno, provocando miedo en parte o toda ciudadanía), como en los medios (uso de la fuerza, causar daños, amenazas graves a la vida o a la propiedad tangible o intangible) e intenciones (políticas, religiosas, étnicas, ideológicas).

² Oficina de las Naciones Unidas para droga y delito

Por lo que respecta a las definiciones de víctimas del terrorismo, es preciso complementar las apreciaciones realizadas en la descripción del ámbito de intervención del presente informe, en base a las siguientes consideraciones:

- A nivel europeo, hemos de remitirnos a la RES/ONU/85 junto a la Decisión marco del Consejo de Unión Europea, de 15 de marzo de 2001 por la que se ratifica la necesidad de ofrecer una definición independiente de la identificación, arresto, procesamiento o condena del infractor.
- En virtud de la normativa de las Naciones Unidas, las víctimas del terrorismo pueden ser tratadas como víctimas de la delincuencia organizada transnacional, legislación más centrada en el victimario (ONUDD 2006) o bien como víctimas de crímenes contra la humanidad, con el objeto de protegerlas ante la impunidad, a partir de la consideración de la imprescriptibilidad del delito, así como la limitación de amnistías o indultos. (RES/60/147)

B. Normativa internacional: principios derivados

a) Las Naciones Unidas y las víctimas del terrorismo

Conviene matizar que se ha asistido a un proceso de recuperación de los intereses de las víctimas de los delitos en la justicia penal, de forma que de un Derecho Penal moderno fundamentalmente garantista de los 80, hemos transitado hacia un escenario preocupado por respetar los intereses tanto de las víctimas como de los victimarios.

A continuación se ofrece una relación de la normativa internacional así como una descripción de las principales aportaciones, centrada de los aspectos significativos para informar el desarrollo legislativo estatal en materia de atención a las víctimas del terrorismo (tablas 1 y 2).

Declaración de 1985 sobre los Principios Fundamentales de justicia para las Víctimas de Delitos y de Abuso de Poder
Proyecto de Convenio de las Naciones Unidas sobre Justicia y Apoyo a las Víctimas del Delito y Abuso del Poder, 2005
<p>Manuales de aplicación de la Declaración de 1985</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manual sobre justicia relativo a la utilización y aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delito y abuso de poder (1999) • Guía para las autoridades diseñadoras de políticas o instancias normativas sobre la aplicación de la Declaración de los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder (1999)
Instrumentos para la evaluación de la justicia penal en materia de víctimas y testigos
RES 60/147, por la que se establecen 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 (2005)

Tabla 1. Normativa de las Naciones Unidas.

Declaración/85	*Carta Magna de las víctimas, cuyos principios de atención se complementan con los recogidos en el Plan de Acción aprobado por el Consejo Económico y Social en la Resolución 1998/21 de 28 de julio y las Pautas de Justicia adoptadas por la RES/2005/20 de 22 de julio.
Proyecto de convenio(2005)	<p>*Persigue la reducción de la victimación desde una perspectiva multifactorial, implicando las obligaciones estatales: derecho al acceso a la justicia y un trato justo; derecho a la información; asistencia material, médica, psicológica y social a través de redes locales y regionales coordinadas; derecho a la reparación.</p> <p>*Establece el compromiso de revisar y evaluar periódicamente las legislaciones, normativa y procedimientos; prevé el establecimiento de un comité sobre justicia y apoyo a las víctimas.</p>
Estándares ONUDD	<p>*Respetar los estándares internacionales en el desarrollo de la legislación, los procedimientos, las políticas y las prácticas que afecten a las víctimas. Establecer mecanismos y recursos para promover y supervisar su aplicación.</p> <p>*Publicar y difundir los principios internacionales en todos los organismos y asociaciones pertinentes.</p> <p>*Desarrollar programas de formación para profesionales y voluntarios que atiendan a las víctimas.</p> <p>*Evaluar la actuación con las víctimas, incluyendo las herramientas desarrolladas por la ONUDD.</p> <p>*Realizar encuestas de victimación para hacer participar a las víctimas.</p> <p>*Colaborar con otros estados y la ONU.</p> <p>*Respetar los principios básicos en la aplicación de programas de Justicia restaurativa de 2002.</p> <p>*Desarrollar medidas específicas para las víctimas más vulnerables.</p>

Manual de justicia	<p>*Establece las etapas en las respuestas de las víctimas y en el proceso de reconstrucción: según el modelo teórico tradicional, de la reacción inicial de choque, se pasa a un período de desorganización cuajado de sentimientos negativos, hasta finalmente lograr una etapa de reconstrucción, aceptación y adaptación, siempre teniendo en cuenta los elementos de resiliencia particulares.</p> <p>*Reivindica la necesidad de evitar la <i>victimación secundaria</i>, que de un modo más inmediato implica el tratamiento de la justicia penal y la mayor o menor consideración de la víctima, pero que también abarca los agentes sociales, implicando aquellas prácticas y actitudes médicas, escolares y eclesásticas, políticas y de los mcc o de los mismos servicios diseñados para apoyar a las víctimas, así como <i>terciaria</i>, que supondría evaluar el coste social de una victimación prolongada en la cohesión de la sociedad vasca.</p> <p>*Define el programa de asistencia como programa de colaboración, interdisciplinar, inspirado en el reconocimiento de los derechos (verdad, justicia, reparación y dignidad) en el que ha de cuidarse la intervención de los agentes.</p> <p>*Concede un papel prioritario a la formación y educación, que ha de favorecer la presencia de las víctimas en las aulas, y a la necesidad de promover investigaciones universitarias.</p>
Manual sobre políticas	<p>*Dirigida a combatir el olvido de las víctimas, deben impulsar la creación de foros o grupos de trabajo para la coordinación de todos los aspectos relacionados con las víctimas, difundir la Declaración del 85 así como simplificar leyes y procedimientos para facilitar la aplicación.</p> <p>*Deben orientarse hacia la prevención y la coordinación entre instituciones e integrar la evaluación (Manual 1999 de políticas victimales; Irvin Waller, 2003)</p>
Instrumentos de evaluación	<p>*Funciones: valorar la adecuación y la capacidad de los recursos existentes para la atención de las víctimas e investigar sobre los delitos no denunciados.</p>
RES/60/147 (2005)	<p>*Principios y directrices: obligación de respetar, asegurar y aplicar las normas internacionales de DDHH y el derecho internacional humanitario, cuyo cumplimiento comprende el deber de adecuar la normativa interna, investigar, cooperar y reparar;</p> <p>*Imprescriptibilidad del delito.</p> <p>*Entre los tipos de respuesta para abordar la reparación integral: medidas de restitución de los bienes, de indemnización, de readaptación, satisfacción y garantías de no repetición</p>

Tabla 2. Descripción de las aportaciones de la Normativa de las Naciones Unidas

b) Nivel europeo

CONSEJO DE EUROPA	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> COMITÉ DE MINISTROS <ul style="list-style-type: none"> • Principios sobre la protección a las víctimas de actos terroristas • Recomendación (2006)8 sobre asistencia a víctimas de delitos <input type="checkbox"/> ASAMBLEA PARLAMENTARIA <input type="checkbox"/> REUNIONES DE MINISTROS JUSTICIA E INTERIOR <input type="checkbox"/> COMISARIO DDHH CONSEJO EUROPA <input type="checkbox"/> COMITÉ EUROPEO DE PROBLEMAS PENALES <input type="checkbox"/> CODEXTER
UNION EUROPEA	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución del Parlamento de 15/06/2000 • Decisión Marco del Consejo sobre la Posición de las Víctimas en el procedimiento Penal 2001, en proceso de revisión actualmente. • Directiva 2004/80/CE del Consejo de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas del terrorismo (VT) • Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo • Proyecto piloto de la Unión Europea sobre asistencia a víctimas del terrorismo
OTRAS INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> • GUBERNAMENTALES: OSCE y VT • ONG: Foro Europeo de Servicios para las Víctimas, Foro Europeo de Justicia Restaurativa, Red Europea de Víctimas del terrorismo.

Tabla 3. Breve relación de instituciones y/o normativa a nivel europeo

c) Principios derivados

De la normativa supraestatal emanan los siguientes **principios**, mínimos e interrelacionados de reconocimiento de las víctimas del terrorismo, que han de considerarse referentes para orientar las políticas de reconocimiento y solidaridad con las mismas:

1. Las obligaciones del Estado para con las víctimas conjugadas con las garantías en el tratamiento a los agresores dentro de un Estado de Derecho en el que se preserven los derechos humanos, implica actuar en la prevención de la deslegitimación del terrorismo, desarrollar políticas de reducción de riesgos y daños victimales, primarios y secundarios, así como potenciar factores de desvictimación y de resistencia a la victimación.
2. Fundamentación de políticas victimales en investigaciones victimológicas así como en buenas prácticas en materia de derechos humanos.
3. El reconocimiento de las víctimas debe pretender evitar la victimación e impulsar su inclusión social; es preciso priorizar la solidaridad versus la compasión: la víctima no debe ser dependiente sino que ha de reincorporarse y participar activamente, desarrollando todas sus potencialidades.
4. Derecho a la *participación* de las víctimas: implica que la voz de las víctimas ha de ser escuchada en la toma de decisiones sobre aspectos que las afecten. En este sentido, las asociaciones y servicios de ayuda, han de desempeñar un papel fundamental en la promoción de los derechos de las víctimas y en la concienciación social.
5. Derecho a la *dignidad* de las víctimas, que debe garantizar el respeto a su vida privada y familiar así como implicar un tratamiento interdisciplinar, coordinado con recursos y formación capaz de responder adecuadamente a una vulnerabilidad personal, relacional, contextual y/o social.

6. Derecho a la *justicia*: hace posible el derecho a la verdad, y ha de implicar el acceso a la reparación y a las instituciones, que en última instancia ha de posibilitar una justicia *restaurativa* como respuesta pública de un Estado de Derecho.
7. Derecho a la protección de la vida e integridad respecto de las amenazas y coacciones, siendo de suma importancia evitar la victimación reiterada.
8. Derecho a la reparación, como derecho independiente del proceso judicial del agresor. Integra como respuestas la restitución, indemnización, readaptación, satisfacción y garantías de no repetición. Implica medidas y atenciones médicas, psicológicas, jurídicas, administrativas, materiales, sociales y espirituales. Asimismo, el reconocimiento y la solidaridad pública han de regirse por los principios de coordinación, gratuidad, simplicidad y rapidez en los procedimientos, inmediatez y continuidad en el ofrecimiento de la asistencia así como reciprocidad o protagonismo de las víctimas en su reparación.

C. La progresiva adecuación de la normativa en la CAPV para aminorar la victimación terrorista

A priori puede evidenciarse una cierta dispersión y falta de coordinación así como un desarrollo desigual, destacando el papel de algunas instituciones en la elaboración de normas más relevantes para el reconocimiento de los derechos de las víctimas. Sin embargo, será en el análisis de las políticas y de su práctica donde podremos detectar las necesidades pertinentes para mejorarlas.

<p>A) NORMATIVA:</p> <p>*Decreto 214/2002, de 24 de septiembre por el que se regula el Programa de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo, en salud, enseñanza, vivienda, daños materiales, viaje, alojamiento, realojamiento y otras ayudas y/o ayudas extraordinarias; a las que se añaden las ayudas psicológicas y psicopedagógicas mediante el Decreto 313/2002</p> <p>*Ley 4/2008, de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo y posterior desarrollo reglamentario (anexo I)</p> <p>*Decreto 31/2009, de 10 de febrero, de creación y regulación del Consejo Consultivo de Educación en derechos humanos y por la Paz.</p> <p>*Decreto 290/2010 de 9 de noviembre de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo por el que se deroga los decretos mencionados (disposición derogatoria).</p> <p>B) INSTITUCIONES Y PLANES:</p> <p>- CONSEJO VASCO DE PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO</p> <p>- PLAN VASCO DE EDUCACIÓN PARA LA PAZ Y DDHH (2008-2011)</p> <p>* Elaborado por la Dirección de Derechos humanos (DDHH) del departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social:</p> <p>*Expresa mención a la especificidad de una sociedad lastrada por la persistencia de la violencia y en particular de ETA, algo que exige una acción liderada, impulsada y coordinada desde sus instituciones.</p> <p>*Medidas contempladas: Testimonios de la víctimas como herramienta de educación para la paz así como el impulso a la formación de posgrado en atención a las víctimas del terrorismo; Convenio de colaboración entre la EITB y el Dpto. de justicia, empleo y Seguridad Social.</p> <p>*Comisión interdepartamental de Educación en DDHH y por la Paz y el Consejo Consultivo, donde se incluye la Dirección de Atención a las VT, del Dpto. de Interior del Gobierno Vasco.</p>
<p>PARLAMENTO VASCO:</p> <p>Resoluciones, proposiciones no de ley, dictámenes y acuerdos (anexo I)</p>
<p>JUNTAS GENERALES (JJGG):</p> <p>Declaraciones institucionales, acuerdos de pleno o mociones de las tres JJGG junto a discursos presidenciales a favor de las víctimas y en contra del terrorismo; declaraciones de condena de atentados.</p> <p>Iniciativas de reparación simbólica mediante la colocación de placas, esculturas; algunas referencias en subvenciones y cuestiones fiscales.</p> <p>Plan para impulsar la paz y fortalecer la memoria de las víctimas del terrorismo de la Diputación Foral de Gipuzkoa (2009).</p>
<p>EUDEL</p> <p>*Manifiesto Institucional en defensa de la vida y la libertad (2001) así como el que incluye la defensa de la seguridad de todas las personas(2001); Carta abierta a los alcaldes vascos para impulsar la defensa de la pluralidad en el ámbito municipal (2002).</p> <p>*Declaración cívica en defensa de la democracia, la libertad y respeto a la pluralidad de la sociedad vasca (2002) donde surge la iniciativa del <i>foro local</i>, en la que además se recoge el amparo social e institucional a cualquier persona o entidad <i>amenazada o represaliada</i> por sus ideas democráticas; reiterada en los Acuerdos Parlamentarios de 25 de junio de 2003 y de 17 y 18 de febrero de 2005 sobre la situación de las víctimas del terrorismo en los que se condena las acciones terroristas de ETA.</p> <p>*Declaración en memoria de la democracia en la que se reconoce la labor de los concejales y ex concejales asesinados y amenazados (2009)</p>

Tabla 4. Síntesis de la normativa en la CAPV.

CAPÍTULO IV. HACIA UNA POLÍTICA VICTIMAL COORDINADA: CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

La atención a los derechos de las víctimas del terrorismo puede ser clasificada en función del sujeto: la propia víctima (justicia, reparación, dignidad y participación), víctima y sociedad (verdad y memoria), o toda la ciudadanía (paz, libertad y convivencia).

A. Participación

En base a lo expuesto en el capítulo precedente, la normativa internacional señala como indicador de buena práctica la instrumentación de la reparación mediante la participación social de las víctimas.

El principio de participación es recogido en el art 6 de la Ley 4/2008, informando la regulación del derecho que pretende dar respuesta, escuchar y atender teniendo en cuenta la voz de las víctimas.

El máximo exponente lo constituye la creación del Consejo Vasco de Participación, cuyo objetivo es el de vehicular la participación de las víctimas en todas aquellas cuestiones que les incumbe así como proponer a las administraciones públicas la puesta en marcha de políticas concretas en este campo.

En su composición interviene, por una parte, las administraciones públicas vascas y por otra, las asociaciones de víctimas del terrorismo con sede o delegación en la CAPV, las fundaciones vascas sobre esta materia y las asociaciones pacifistas vascas, recayendo en las asociaciones de víctimas la representación mayoritaria de la sociedad civil;

organismo presidido por una persona de reconocido prestigio cuyo nombramiento es fruto del consenso de las administraciones y la sociedad civil.

Por otro lado, se recoge la instrumentación de las políticas públicas en materia de víctimas del terrorismo mediante una gestión reticular de carácter horizontal y desconcentrada, en la que los poderes públicos han de asumir un perfil coordinador, cobrando una crucial relevancia las víctimas organizadas, que deben gozar de un papel activo. Así pues, se recoge el “Impulso a las actividades del movimiento asociativo” (art. 27) tales como la atención, apoyo, acompañamientos, orientación psicosocial así como medidas proactivas (foros, cursos, seminarios de promoción de valores éticos y democráticos) de las asociaciones de víctimas del terrorismo con ámbito de intervención en la CAPV; sin olvidar, con todo, la importancia de fomentar por otras vías la participación de las víctimas no asociadas, tal y como recoge el Consejo Vasco de Participación entre sus líneas de actuación.

Finalmente, resta matizar que el derecho a la participación garantiza el carácter dinámico que debe caracterizar las políticas victimales, para poder tener en cuenta la voz de las víctimas del terrorismo en la elaboración de políticas y asegurar la propia implicación, de cara a la eficacia; derecho transversal al desarrollo del derecho a la verdad (art 7.2.a) y crucial en materia educativa, para la deslegitimación del terrorismo (art 9.4).

∞ Exploración sobre las diversas recomendaciones:

- Asegurar el número adecuado de representantes de las víctimas en los órganos consultivos de las administraciones públicas relacionadas con la defensa de sus derechos y la evaluación de las políticas públicas. Esta recomendación inspira el desarrollo reglamentario previsto en el Decreto 2010 de composición y funciones del Consejo Vasco de Víctimas del Terrorismo.

- Garantizar la pluralidad de los intereses de las víctimas del terrorismo, aunque no pertenezcan a asociaciones; asegurar un trato cercano y personal, como medida de prevención de futuras victimaciones. Para ello, debe contarse con la participación de las mismas en la preparación y en el desarrollo de los actos e iniciativas para el reconocimiento y la solidaridad (homenajes, inscripciones, etc.), evitando en todo caso considerarlas como mero sujeto pasivo o informarles de manera impersonal (mediante prensa, carta, etc.).
- Impulsar un desarrollo efectivo de la participación así como asegurar una adecuada atención a la demanda de participación con testimonios directos en las aulas, que ha de estar apoyada en evaluaciones científicas.

B. Dignidad

La protección de la dignidad humana constituye un derecho internacional fundamental así como un valor jurídico estatal amparado en el art 10.1 CE; un valor, fundamentalmente, moral y espiritual en virtud de la STC 53/1985, de 11 de abril. Y es que la victimación terrorista conlleva un proceso de deshumanización de las víctimas, las cuales quedan desamparadas y sensibles ante una posible revictimación.

El derecho a la dignidad es regulado en el art 4 de la Ley 4/2008, por el que se establecen las medidas que han de adoptar los poderes públicos:

- Evitar la revictimación o victimación secundaria en procesos judiciales y administrativos.
- Garantizar la seguridad, el bienestar físico y psicológico y la intimidad de las víctimas y sus familiares. Por un lado, se insta a actuar para evitar los actos públicos que supongan descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas y sus familiares, la exaltación del terrorismo o cualquier homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas. Por otro lado, exige una

actuación especial contra las pintadas y carteles que entrañen tales daños así como la obligación de investigar los que puedan constituir infracción penal, quedando abierta la posibilidad del ejercicio de la acción popular por la Administración de la CAPV.

- Proteger la intimidad e imagen de las víctimas y familiares por los medios de comunicación, evitando actuaciones inadecuadas y desproporcionadas, erigiéndose la dignidad como un valor público; un límite infranqueable en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.
- Promover campañas de sensibilización y formación específica de las personas que atienden o se relacionen profesionalmente con las víctimas, tales como los profesionales de la información y los encargados de asistirlos, personal de la administración de justicia, servicios sociales y restantes colectivos de asistencia y ayuda a las víctimas del terrorismo, particularmente, los miembros y fuerzas de seguridad del ámbito de Euskadi.

En base a lo expuesto, las medidas previstas en la normativa pretenden no sólo evitar la revictimación, en los procedimientos judiciales y administrativos implicados en la aplicación de justicia y reparación sino también velar para que las víctimas sean tratadas con respeto a sus derechos.

La defensa de la dignidad de las víctimas supone un marco para la convivencia justa y pacífica. De ahí la necesidad de políticas públicas proactivas, coordinadas, participativas, multifactoriales, personalizadas y que cuenten con personal adecuadamente formado.

En definitiva, ha de impedirse y/o reparar las manifestaciones de menosprecio de la persona, y particularmente, preservarse la vulnerabilidad de los contextos de victimación terrorista; paliar la invisibilidad de las víctimas en las instituciones públicas.

∞ *Exploración sobre las diversas recomendaciones:*

- Promoción del “Posgrado de asistencia a las víctimas de hechos traumáticos” en su especialización de victimación terrorista en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos, la Dirección de atención a las Víctimas del Terrorismo (Gobierno Vasco) y la UPV-EHU, debiendo abrirse a la participación de estudiantes de periodismo y periodistas; es preciso contar con la implicación de todas las instituciones públicas y privadas que atiendan la reparación personal-física y psíquica-, material y simbólica.
- Elaborar protocolos específicos de colaboración y coordinación de la Dirección de atención a las víctimas, con distintas entidades de asistencia, estableciéndose mecanismos participativos para la evaluación y actuación para reparar alguna medida no efectiva.
- Promover la adaptación y difusión del Manual de Naciones Unidas sobre la aplicación de la declaración de principios de justicia para las víctimas en cada colectivo, de forma que se garantice un compromiso en la prevención de la victimación.
- Desligar del ámbito de limpieza viaria la eliminación de pintadas y carteles de naturaleza ofensiva, realizando un protocolo exhaustivo de actuación con el objeto de salvaguardar los derechos humanos.
- Instar a las autoridades municipales y subsidiariamente a las forales y autonómicas para la retirada de placas, monumentos que homenajeen a los victimarios.
- Impregnar la política de forma que se asegure ese rechazo pleno a la violencia, fruto de la interiorización previa de la necesidad de la deslegitimación del terrorismo, articulando medidas para trasladarlo a la acción.

C. Reparación integral

El derecho de reparación de las víctimas supone medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y asistencia integral y satisfacción moral (factores de ámbito personal) y las reformas estructurales que aseguren garantías de no repetición (prevención victimación secundaria, respuesta institucional).

Informada, en función de la regulación del derecho contemplada en el artículo 5 de la Ley 4/2008, por los principios de proporcionalidad, flexibilidad, adaptabilidad e integralidad, la reparación ha de ser considerada como un proceso fruto de una acción permanente que lleve a la deslegitimación radical de la violencia, en el que deben participar las víctimas.

A lo largo del presente apartado, conforme a lo descrito, abordaremos las orientaciones establecidas por la Ley, si bien, se harán las especificaciones y actualizaciones pertinentes en virtud del Decreto 290/2010 de 9 de noviembre.

En primer lugar, es preciso matizar que el ejercicio de este derecho adopta un matiz *moral*, en cuanto a que ha de ser considerado como una reparación pública de carácter simbólico que ha de manifestarse, no obstante, mediante una acción permanente, ligada a la deslegitimación radical de la violencia: “conjunto de actuaciones públicas destinadas a proporcionar a las víctimas una satisfacción moral y restablecer públicamente su dignidad, reputación y derechos”.

Entre las medidas y actuaciones por parte de las instituciones, se señalan las siguientes: realización de ceremonia de homenajes, erección de monumentos conmemorativos, iniciativas a nivel local que busquen el reconocimiento y empatía con las víctimas, presencia de su testimonio en proyectos educativos así como otras expresiones simbólicas que representen un apoyo y reconocimiento social, ético y político de las víctimas.

Citamos a continuación algunas recomendaciones para las instituciones, directamente relacionadas con el matiz moral anteriormente aludido:

- Homenajes individuales y colectivos, algunos anuales en colaboración con el gobierno.
- Concesión de medallas y nombramiento de hijo predilecto.
- Colocación de crespones negros en banderas, elaboración de manifiestos de condena, convocatoria de concentraciones silenciosas, cuando se producen atentados, en función de un protocolo previamente elaborado.
- Celebración de exposiciones.
- Expresiones de solidaridad con las víctimas de persecución

Hemos de tener en cuenta que, en todo caso, las medidas descritas han de contar con el consentimiento previo de las víctimas, de acuerdo a la necesidad de proferir una atención personalizada y cercana.

Asimismo, es preciso matizar, que las medidas descritas se relacionan también con los derechos de dignidad, verdad y memoria y reparación, en materia de prevención de una victimación secundaria.

La solidaridad con las víctimas exige una instrucción y resolución de los procedimientos guiada por los principios de deslegitimación terrorista, integridad, flexibilidad, coordinación y participación. La ley expresa en su conjunto los siguientes principios, cuya descripción es refrendada por el Decreto 290/2010:

- Proporcionalidad, flexibilidad, adaptabilidad e integridad.

- Criterio extensivo y exhaustivo del sistema de protección y asistencia (solidaridad y prestaciones administrativas), orientado por el principio de inmediación para lo cual se ha de procurar que la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo constituya el cauce preferente de relación directa con las víctimas.
- Celeridad y trato favorable a la víctima, procurando que el procedimiento no de lugar a nuevos procesos traumáticos.
- Coordinación entre los agentes públicos y privados con participación de las asociaciones de víctimas.
- El objetivo que guía la reparación es la deslegitimación radical de la violencia y el reconocimiento explícito de que nunca ha existido justificación para ella. Reparación no como eje aislado, sino como un elemento integrado a través de diversas acciones concretas que deben garantizar la no repetición.

En segundo lugar, hemos de abordar el ámbito personal y material en la satisfacción de este derecho. En este sentido, conviene destacar los principios y finalidades que han de orientar las actuaciones de los poderes públicos en materia de reparación:

- Procurar la devolución a la situación anterior a la provocación del daño en la medida de lo posible.
- Favorecer el restablecimiento de la libertad, identidad, vida familiar, social y política de la víctima.
- Promover el regreso al lugar de residencia y la reincorporación a su empleo en condiciones adecuadas o, en su caso, el cambio de residencia y una política favorable a su integración laboral.
- Garantizar la accesibilidad a las prestaciones del sistema de protección y asistencia con la máxima celeridad requerida por la situación de la víctima.

- Atender a los ámbitos de la vida cotidiana para favorecer su bienestar de forma que se pueda paliar el daño ocasionado por el acto terrorista en estos ámbitos.

Tal y como hemos apuntado con anterioridad, tanto las finalidades reseñadas como los principios informan, igualmente, el Decreto 290/2010 de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo.

a) Salud y víctimas del terrorismo.

La reparación del daño físico y psicológico debe informarse por el principio de readaptación física y psicológica recogido en la RES 60/147 de las Naciones Unidas.

La asistencia sanitaria es competencia de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, si bien puede realizarse a través de centros privados, cuando la urgencia vital así lo hubiere requerido o cuando las necesidades del paciente no puedan ser cubiertas por Osakidetza; estando, igualmente, incluidos los gastos derivados de implantes de prótesis (art 18.3 de la Ley 4/2008).

En cuanto a la asistencia psicológica, estudios como los del profesor Echeburua ponen de manifiesto que estas secuelas han sido escasamente abordadas a efectos indemnizatorios; los tratamientos deben ser inmediatos, tener una continuidad en el tiempo y estar ligados a una misma persona, así como contar con una limitación temporal (Echeburua, Corral y Amor, 2007³).

En relación a la demandas expresadas por diversas asociaciones de víctimas, la Ley apuesta por crear recursos especializados para la atención psicológica, así como de sus

³ Echeburúa, E., Corral, P. y Amor, P. J. (2007). Tratamiento psicológico en las fases tempranas del trastorno de estrés postraumático. En J. L. Vázquez-Barquero y A. Herrán (dirs.), Las fases iniciales de las enfermedades mentales. Trastornos de ansiedad. Barcelona: Elsevier/Masson.

secuelas, en el sistema público de salud (art 19.4 Ley 4/2008), fundamentalmente para prevenir la victimación secundaria.

A pesar de las modificaciones introducidas por el Decreto 290/2010, se evidencian numerosas lagunas. A este respecto, los poderes públicos deberían impulsar estudios sobre el impacto en la salud (psicosocial) de la sociedad vasca a causa de una violencia terrorista durante tantos años ejercida en la CAPV, diferenciando modalidades y grados de victimación. En este sentido, desde la Fundación Fernando Buesa se reclama su consideración como problema de salud pública⁴.

b) Vivienda

Las necesidades en esta materia afectan al cambio o adaptación de domicilio, la reparación de los daños materiales o la necesidad de adoptar medidas de seguridad.

La Ley 4/2008 recoge las demandas sustanciales en este ámbito, si bien entre los antecedentes es preciso destacar las medidas de restitución de bienes de la RES/60/147 a nivel supraestatal y las consideraciones sobre la necesidad de promover la recalificación de las VPO para facilitar el cambio de domicilio de las víctimas del terrorismo contempladas en la Proposición no de ley de 25 de junio de 2003 y el citado Plan de Paz y Convivencia de 2006.

- ***Daños materiales en viviendas, establecimientos comerciales e industriales y en sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales:***

⁴ Fundación Fernando Buesa Blanco, La noche de las víctimas. Investigación sobre el Impacto en la Salud de la Violencia Colectiva (ISAVIC) en el País Vasco, Vitoria, 2009. http://www.fundacionfernandobuesa.com/pdf/publicaciones/LA%20NOCHE%20DE%20LAS%20VICTI MAS_integro.pdf

La ley regula el resarcimiento de los daños materiales causados en bienes muebles e inmuebles tanto para particulares como entidades privadas, así como el alojamiento en caso de necesidad de abandono temporal y la reparación de los desperfectos en comercios y sedes institucionales, especificando las cuantías:

- Reparación de daños causados en la vivienda (art.12)
 - Alojamiento provisional (art. 13)
 - Compensación de daños en establecimientos industriales y comerciales (art. 16)
 - Ídem en sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sindicales (art. 15)
 - Esta regulación ha sido actualizada en base a las especificaciones recogidas en el citado Decreto 290/2010, estableciéndose, asimismo, el procedimiento para exigir el resarcimiento por daños materiales en la sección 2º del capítulo II, por el que se otorga a la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, la competencia para tramitar y tasar el valor resarcible.
- **Instalación de sistemas de seguridad** para las personas físicas o jurídicas sometidas a acoso, amenazas o coacciones terroristas:

Como forma preventiva, podrán recibir una subvención para sufragar el coste de instalación en la vivienda, establecimiento y vehículos, según los términos fijados reglamentariamente, previo informe favorable del órgano competente en materia de seguridad pública. A este respecto, el Decreto 210/2010 desarrolla las actuaciones para la prevención de daños materiales, fijando mediante una escala el importe subvencionable (art. 16.4), compatible con cualquier otra ayuda que los interesados puedan recibir siempre que la cantidad final no exceda el importe del costo de la instalación de los sistemas de seguridad.

- *Otras medidas en el ámbito de la vivienda:*

Por un lado, se contempla la adaptación a consecuencia del daño físico de la víctima, fijándose las subvenciones reglamentariamente en función del grado de discapacidad. En este sentido, el Decreto permite la subvención de la totalidad sin necesidad de cumplir el requisito de ingreso, previo informe favorable expedido por la Dirección de Atención a las víctimas del terrorismo.

Por otro, la Ley 4/2008 ya prevé el trato preferente en el sistema de adjudicación de viviendas de protección oficial tanto en régimen de compraventa como de alquiler o cesión del derecho de superficie. De esta forma, en la actual regulación del procedimiento de adjudicación de VPO, las víctimas pueden acceder a una vivienda protegida mediante orden específica del consejero competente del área de vivienda, sin necesidad de sorteo. Como laguna a destacar, no obstante, la posibilidad de venderla sin las restricciones propias de la VPO, cuestión resuelta en el Decreto 210/2010, que contempla la descalificación de viviendas de protección oficial cuando los titulares precisen fijar su domicilio fuera de la CAPV por circunstancias vinculadas exclusivamente a su condición de víctimas del terrorismo o sus titulares no puedan legalmente acceder a una VPO en la Comunidad Autónoma de destino o bien, el precio máximo de transmisión de la vivienda de protección pública sea ostensiblemente inferior al precio medio de adquisición de una vivienda de las mismas características en el mercado libre de la Comunidad Autónoma de destino.

Finalmente, aludir a la posibilidad contemplada en la Ley 4/2008 en virtud de la cual, se permite, cuando justificadamente se haga necesario, un cambio de domicilio. Esta medida escasamente adoptada, ha sido nuevamente facilitada en el Decreto 290/2010, cuyo articulado establece la posibilidad de cambio o permuta de las VPO (art. 35) así como la regulación del valor del resarcimiento en caso de pérdida total y definitiva de la vivienda, por resultar imposible su reparación o porque el coste de las obras necesarias para ello supere el 50% del valor actual del inmueble afectado,

excluido el valor del terreno, con vistas a permitir la posibilidad de adquirir nueva vivienda o bien, mediante la concesión de una subvención anual a fondo perdido para alquilar con el límite temporal de 20 años.

c) Empleo

Las experiencias de victimación ponen de manifiesto severas dificultades para continuar en el trabajo, por las secuelas físicas, falta de concentración, disminución en el rendimiento y/o frustraciones, de forma que muchas víctimas terminan dejando el trabajo.

La Ley 4/2008 establece medidas para propiciar la incorporación en el mundo laboral o facilitar la permanencia en el puesto a las víctimas, tales como el acceso al empleo y a la función pública.

- ***Acceso al empleo:***

La Ley 4/2008 establece que la administración debe “fomentar la contratación laboral de las personas que tengan dificultades de inserción laboral como consecuencia de un acto terrorista creando una línea específica de ayudas económicas”. Por otro lado, la Ley prevé otra medida de fomento al acceso del empleo instando a la administración a promover “la inclusión en el ámbito de la responsabilidad social corporativa de las empresas, el empleo de estas personas”.

Las medidas descritas en el párrafo precedente presuponen la toma en consideración de las declaraciones internacionales en la materia, como la anteriormente aludida “medida de readaptación”, o la Recomendación 2006(8) sobre asistencia a víctimas de delitos del Comité de Ministros del Consejo de Europeo, en la que se incide en la formación específica de los profesionales que traten estas cuestiones con las víctimas del terrorismo. Asimismo, en el Decreto 329/2003 por el que se regulan las

ayudas al empleo, ya se considera a las víctimas como colectivo desfavorecido, incluyéndose además a los hijo/s o cónyuge ante fallecimiento o invalidez de la víctima.

Conviene, no obstante, aludir a la especificación del impulso a esta medida conforme a lo establecido en el Decreto 290/2010. En este sentido, se dedica un capítulo completo al ámbito de las políticas activas de empleo (capítulo VII), recogiendo de nuevo las medidas reseñadas y favoreciéndose el apoyo a la creación de empresas.

- ***Acceso a la función pública:***

El art. 23.2 de la Ley 4/2008 establece que “las administraciones públicas vascas han de arbitrar las medidas de discriminación positiva en el acceso al empleo público para las personas víctimas del terrorismo, en los supuestos y de conformidad con lo que establezcan las bases del régimen estatutario de los empleados públicos.”

La posibilidad de establecer cupos de reservas, que se integró en el proyecto de ley, exigiría un análisis para determinar si este tipo de medida de discriminación positiva dirigida a favorecer el empleo de las víctimas es razonable y proporcionada así como realizar un ejercicio de comparación con otros colectivos desfavorecidos que igualmente tengan dificultades de acceso al empleo. No obstante, sería preciso determinar medidas para profundizar en las posibilidades del citado artículo, laguna no superada aún en el Decreto 290/2010.

Por otro lado, se establecen derechos de las víctimas en el ámbito de la función pública dirigidos a facilitar la superación de los daños personales, físicos o psicofísicos (art. 24) tales como el derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características; el derecho a la excedencia y la consideración de justificadas faltas de asistencia cuando lo determinen los servicios sociales de atención o salud y el derecho a la reducción de la jornada.

Los derechos expuestos son objeto de reconocimiento igualmente en el Decreto 210/2010, en el que se asegura la tramitación y resolución de los procedimientos garantizándose el derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona así como la confidencialidad de la información relacionada con las personas afectadas.

d) Enseñanza y formación

En líneas generales, se extrae un paquete más de corte económico que de apoyo socioeducativo, a pesar de que la normativa internacional (aludido manual de las Naciones Unidas, 1999) cita la necesidad de intervenir microcontextualmente, dando especial importancia al apoyo en el trabajo y escuela, subrayando, entre otras medidas: la atención individualizada por personal cualificado, crear grupos de apoyo para exteriorizar el sufrimiento, promover la manifestación de solidaridad activa; cuestiones todas ellas relevantes en materia de prevención de la victimación secundaria.

En el ámbito de la *enseñanza* (art. 20), se contempla la exención de todo tipo de tasa académica en los centros oficiales de estudios de todos los niveles de enseñanza así como la posibilidad de sufragar los gastos de los servicios académicos no oficiales o de estudio oficiales en centros privados de enseñanza en función de lo establecido reglamentariamente.

Por otro lado, se permite la concesión de ayudas para el fomento del estudio tales como el pago de material escolar, transporte, comedor y residencia fuera del domicilio familiar, para cuya concesión se relajarán los requisitos económicos y académicos exigibles atendiendo a las necesidades de los beneficiarios.

Asimismo, se contempla que las administraciones educativas establezcan los programas específicos de forma que las víctimas puedan recibir la atención y el apoyo

personalizado necesario para realizar adecuadamente sus estudios. Con el objeto de evitar una victimación secundaria, se prevé la facilitación de la tramitación y la centralización de la presentación de las solicitudes en el órgano competente (art 26).

Las medidas anteriormente referidas son desarrolladas exhaustivamente en el Decreto 290/2010, en el que se extiende el ámbito de intervención a las personas que hayan precisado fijar su domicilio fuera de la CAPV por circunstancias vinculadas exclusivamente a su condición de víctimas del terrorismo (capítulo VI). A este respecto, conviene subrayar la virtualidad de regular la atención psicopedagógica del alumnado, cuya competencia se otorga al Departamento de Educación.

En cuanto al ámbito de la **formación**, el art 21.1 de la Ley 4/2008 establece que las víctimas del terrorismo “tienen derecho a participar en cuantas iniciativas y actividades de formación profesional y laboral se organicen y lo financien por la Administración en orden a facilitar su acceso al mercado de trabajo y su integración laboral”, debiendo promoverse la participación en cursos de reciclaje y de desarrollo de competencias para favorecer su eventual inserción laboral.

Por su parte, el Decreto 290/2010, contempla las medidas sobre orientación y formación para el empleo dentro del capítulo dedicado al ámbito de las políticas activas de empleo (capítulo VII), extendiendo la medida aludida a los progenitores, cónyuges o personas con las que las víctimas convivan de forma permanente con análoga relación de afectividad, así como de sus descendientes. Se promueve, igualmente, un sistema integral e integrado de acompañamiento, de acceso gratuito cuyas acciones consisten en las que a continuación se describen:

- Orientación para el empleo con el objeto de mejorar o reorientar, en su caso, su vida profesional, a partir de un plan personalizado de inserción laboral
- Formación para la mejora de las competencias y cualificación personal

Finalizaremos este epígrafe evaluando el estado de satisfacción de las necesidades detectadas en virtud de las Actualizaciones del Decreto 290/2010 de 9 de noviembre de asistencia integral a las víctimas del terrorismo (tabla 5).

<i>Lagunas detectadas</i>		<i>Actualizaciones en virtud del Decreto 290/2010</i>
Desarrollo de las prestaciones para paliar los daños materiales, medidas vinculadas a la salud psicológica, la enseñanza, formación laboral, vivienda y el empleo.		Determinación de los límites económicos de las prestaciones
Órgano competente para la coordinación de prestaciones que debe diseñar además protocolo de actuación en caso de atentados		Regulación de cuestiones de procedimiento y organización así como medidas de asistencia jurídica a las víctimas en procesos jurisdiccionales
Modificaciones en la ley de función pública vasca		Capítulo VIII: ámbito de la función pública
Ampliaciones de plazos para solicitar ayuda		Un año para el resarcimiento de daños materiales.
Racionabilidad y proporcionalidad en las discriminaciones positivas en la esfera de empleo, vivienda, enseñanza.	Grupos de apoyo social en los centros de enseñanza, como medida complementaria a los elementos de resiliencia.	Seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema integral de protección y asistencia a las víctimas del terrorismo
Equiparar la relevancia del daño psicológico y su integridad en el tiempo, con un baremo específico para evaluar las diferentes lesiones.		Pendiente
Fomentar políticas innovadoras y efectivas en el ámbito del empleo para conciliar el trabajo y los efectos de la victimación.		Orientación para el empleo con el objeto de mejorar la ocupabilidad o reorientar, en su caso, su vida profesional, a partir de un plan personalizado de inserción laboral
Medidas laborales para las víctimas de violencia de persecución, residan o no en la CAPV; favorecer cambios de vivienda.		Ausencia de un capítulo específico para la denominada violencia de persecución: víctimas de amenazas, coacciones, etc.
Atención psicológica al ámbito de familiar de la víctima, así como las de violencia de persecución, teniendo en cuenta los resultados de estudios.		
Protocolos para la ejecución de la protección: orientar buenas prácticas para las relaciones entre amenazados y los escoltas.		
Asistencia psicosocial a las víctimas de violencia de persecución, en caso de ser requerido		
Regulación de la subvención para personas físicas o jurídicas que sufran violencia de persecución para las medidas de seguridad		

Tabla 5. Evaluación del estado de las lagunas normativas.

D. JUSTICIA

La actuación de un Estado garantista de los derechos de los procesados debe congenerarse con el derecho a la justicia de las víctimas. Como anteriormente señalamos, se ha producido una evolución desde un Estado garantista a un derecho capaz de atender los derechos del delincuente tomando en consideración las orientaciones en materia de Victimología.

Conviene destacar que el ejercicio pleno de este derecho juega un papel esencial para evitar procesos de victimación secundaria. Algo suficientemente reclamado por las asociaciones de víctimas en la declaración de Balmaseda de 2007, manifestado también en el proceso de Reforma de la actual Ley de víctimas del terrorismo a nivel estatal.

La normativa internacional de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea, regula e informa el desarrollo normativo estatal de los derechos de las víctimas con respecto a la administración de justicia, señalando los siguientes aspectos:

- Participación en el proceso y en las actuaciones penales, de forma que las víctimas sean escuchadas. Es conveniente apostar por una justicia restaurativa que debe tratar de colocar la reparación de la víctima en el eje del proceso (Varona, 2009). Ello implica impulsar el reconocimiento a las víctimas del terrorismo así como la necesidad de fomentar que los terroristas reinsertados previamente reconozcan la necesidad de trabajar por una cultura de paz y convivencia.
- Protección de la dignidad, la intimidad y la seguridad de las víctimas, que debe extenderse a los testigos protegidos y a los peritos.
- Información, que ha de comprender todas las fases del proceso penal sobre el tipo de servicios u organizaciones a los que puede dirigirse, tipo de apoyo que prestan, lugar y modo de presentar la denuncia, condiciones para obtener

protección, asesoramiento gratuito, requisitos para la indemnización e información adicional para los residentes en otros Estados.

- Reparación y asistencia en los ámbitos jurídico, material, psicológico, moral y social, tanto de las víctimas como de los familiares.
- Prevención, íntimamente relacionada con las garantías de no repetición.

A nivel de la CAPV entre los antecedentes a la regulación del derecho de justicia en la Ley 4/2008, destacan los acuerdos del Parlamento Vasco de 2003 y 2005 junto al plan de Convivencia y Paz de 2006, anteriormente referenciados.

Aunque los poderes públicos no se han presentado como parte de la acusación (a pesar de que es una necesidad demandada por las asociaciones de víctimas, habida consideración del carácter público del daño), sí han logrado centralizar la atención y avanzar en la coordinación de servicios así como acompañar a las víctimas en los procesos.

Centrándonos en la Ley 4/2008, podemos observar el peso de la influencia victimológica, esbozada en el capítulo precedente. En este sentido, se establece que los poderes públicos han de colaborar, dentro de sus competencias, para evitar situaciones injustas o de desamparo generadas por la impunidad de los terroristas, de forma que se promueva la tutela judicial salvaguardándose los derechos, minimizando los inconvenientes de un estado garantista en relación a las víctimas.

En síntesis, podemos destacar la virtualidad de las medidas complementarias establecidas por el art 3 de la Ley 4/2008 a las medidas legales (restablecimiento del orden) y correctivas (reparación del daño y establecimiento de responsabilidades), relativas a la información y al acompañamiento, facilitando la coordinación adecuada con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal así como las incardinadas en las actuaciones para promover el acceso a la tutela judicial efectiva:

- Facilitar información sobre el estado de los procedimientos.
- Favorecer el acceso a los procedimientos y recursos jurídicos, económicos, técnicos y psicológicos en el transcurso de los procesos penales y contenciosos-administrativos.
- Ofrecer acompañamiento personal.
- Promover la salvaguarda de la seguridad e intimidad, para evitar injerencias ilegítimas o actos de intimidación y represalia y cualquier otro acto de ofensa o denigración.

La administración competente debe vigilar que la reparación sea efectiva, facilitando el acceso a la justicia y a la participación, a la información, a la protección, tutela judicial, a la reparación y a la prevención de la victimación secundaria, producida por la negligencia de la sociedad y de las instituciones, tanto en casos de asesinatos como de lesiones, daños materiales, amenazas y coacciones; evaluar la eficacia real y velar la especial responsabilidad de las instituciones en la evitación de la victimación múltiple y reiterada.

En función de lo expuesto, el ejercicio de este derecho implica los ámbitos de justicia procedimental, terapéutica y restaurativa, complementarios entre sí dentro del sistema de garantías del ordenamiento jurídico-penal. Se traduce en la declaración de condena pública por los hechos, la necesidad de responsabilidad activa de los autores y la reparación efectiva de las víctimas.

∞ *Recomendaciones* para la Dirección de atención a las Víctimas del Terrorismo:

- Protocolos específicos para la colaboración y coordinación efectiva entre Ministerio de Justicia, CGPJ, Fiscalía General, Ministerio de Trabajo, Dpto. de

Interior con el Departamento de Justicia y Gobierno Vasco y las organizaciones en defensa de las víctimas de forma que se garantice los derechos implícitos en la justicia

- Actuar de oficio para suministrar información efectiva del estado de las investigaciones y el procedimiento penal sobre victimaciones, a solicitud de las víctimas y personarse en la causa.
- Fomentar el acompañamiento a las víctimas.
- Impulsar la realización de estudios para valorar la necesidad de mejoras en la legislación vigente.
- Otras medidas: Impulsar que las instituciones facultadas ejerzan de acusación popular, considerando el terrorismo como delito contra la sociedad vasca; evitar discriminaciones en las indemnizaciones, estudiar iniciativas como la de la Red europea de las Víctimas del Terrorismo y el Consejo de Europa, para incluir el terrorismo como crimen internacional, competencia de la Corte Penal Internacional.

E. VERDAD

El reconocimiento de la verdad como derecho implica el deber público de fomentar una investigación efectiva, rápida completa e imparcial de la victimación terrorista como violación grave de los derechos humanos que exige una condena; enmarcada dentro del Estado de Derecho, junto al principio de legalidad, responsabilidad, transparencia democrática y el derecho a un recurso efectivo.

En cuanto a la configuración jurídica internacional, es preciso mencionar su consideración como derecho emergente, autónomo e inalienable, vinculado al deber estatal de garantizar una protección y reparación efectivas; un derecho absoluto, no

derogable ni sujeto a limitaciones, que presenta dimensiones individuales y sociales. La finalidad del reconocimiento del derecho a la verdad estriba en evitar la impunidad y futuras victimaciones relativas a la dignidad, justicia y reparación.

En algunos países se ha contemplado la iniciativa de la llamada “comisión de la verdad”: una reivindicación que en Euskadi podría adoptar un carácter complementario bajo la finalidad de lograr la plena integración en una sociedad sincera en paz, libre y en convivencia armónica que exigiría como prerrequisito el fin del terrorismo.

En la Ley 4/2008, la verdad está fundamentada como derecho a aliviar el sufrimiento de las víctimas, a tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron así como de las circunstancias específicas de las violaciones perpetradas y su motivación. El artículo 7 donde se regula este derecho, exige a los poderes públicos:

- Conocimiento de la verdad sobre la violación de los derechos humanos derivados de actuaciones terroristas y las causas reales de victimación.
- Reconocimiento público de la verdad, con el fin de satisfacer los derechos que asisten a las víctimas y familiares.
- Asegurar el recuerdo y reconocimiento de la víctima, procurando la participación, presencia y centralidad de las víctimas en iniciativas vinculadas al derecho de dignidad.
- Facilitar el acceso a los archivos oficiales donde consten datos o información relevante para la defensa de los derechos y la investigación histórica.
- Identificar a las víctimas cuando su identidad o paradero no sea conocido o conocer en caso de fallecimiento, el lugar de enterramiento.

Como conocimiento de los hechos, *verdad* es un prerrequisito para la *memoria*, que atribuye el reconocimiento social de los mismos. Implica el conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, los participantes, las circunstancias y motivación de tales actos terroristas.

El ejercicio de este derecho supone la promoción de estudios e investigaciones que abarquen la diversidad, extensión y dinamismo de los procesos de victimación con el objeto de satisfacer las necesidades de las víctimas y promover la concienciación social de las graves injusticias sufridas:

- Suplir la ausencia de concienciación social y de análisis y estudios rigurosos.
- Poner de manifiesto el conocimiento de los hechos, qué y por qué está pasando a través de experiencias subjetivas, con implicaciones sociales de las que extraer recomendaciones para la prevención.
- Articular investigaciones sobre colectivos con alto riesgo victimal y en situación de desamparo social e institucional, de forma particular en zonas rurales y poblaciones pequeñas.
- Distinguir entre las asociaciones de víctimas del terrorismo y la Victimología e impulsar el carácter científico de los estudios, si bien de forma coordinada con las anteriores; la Victimología en cuanto ciencia social, ofrece un conocimiento fiable aunque inacabado/provisional o contextualizado, debidamente regido por la objetividad, la compleja simplificación y la dialéctica. Las investigaciones científicas son indispensables para informar las políticas de forma óptima y evitar la victimación secundaria.
- Suplir la ausencia de cátedras o centros de investigación en Euskadi sobre victimaciones terroristas.

- **Impulsar la documentación:**

- a) Realizar convenios con asociaciones, universidades e instituciones científicas y culturales para crear centros específicos de documentación sobre víctimas del terrorismo a escala autonómica, foral y municipal (habida consideración del valor universal de la víctima del terrorismo, que exige el deber de potenciarse su conocimiento, promoviendo la recogida, sistematización, archivo y préstamo de materiales de victimación en íntima relación con la Educación para la Paz).

- b) Impulsar el desarrollo de archivos orales sobre VT, incluyendo víctimas indirectas y de persecución, a partir de la consideración del valor metodológico, pedagógico e histórico en el análisis y prevención del terrorismo.

- Manifestar públicamente una consideración de las víctimas como verdad política, incluyendo las víctimas de amenazas por representar la expresión de la pluralidad de la sociedad vasca y defender la libertad.

F. MEMORIA

Previo a la descripción del reconocimiento del derecho realizaremos una breve incursión por los distintos conceptos de memoria con el objeto de aproximarnos a la comprensión de la envergadura de las medidas que deben impulsarse para satisfacer el reconocimiento de este derecho:

- Historia: contrastar científicamente sin que requiera la participación directa de las víctimas
- Memoria individual, la de cada víctima.
- Memoria colectiva (memoria plural, compleja, compartida, consensuada no manipulada); reconocimiento razonado y público de las injusticias sufridas,

relatadas por las propias víctimas para reconstruir colectivamente una convivencia inclusiva.

El proceso de reconocimiento del derecho a la memoria debe seguir un trayecto desde lo local a lo global, comenzando por las iniciativas generadas en los municipios a través de museos o casas de la memoria, como lugares vivos que ofrezcan una prueba tangible de las victimaciones producidas y la posibilidad de que los protagonistas reescriban públicamente las historias. Asimismo, ha de complementarse con museos virtuales, centros de documentación que proporcionen testimonios, material pedagógico y cartografías municipales de la memoria (puntos del municipio); declaraciones y documentos públicos; conciertos periódicos y otras expresiones artísticas; nombres de lugares públicos, homenajes y servicios sociales de atención específica y promoción de encuentros entre víctimas, organizaciones y expertos.

A continuación detallamos los principios que deben informar el ejercicio público del derecho, para que estas iniciativas tengan efecto reparador:

- mostrar el carácter público,
- condenar la victimación con el establecimiento de responsabilidades,
- ser capaz de generar reacciones,
- integrar la participación de las víctimas
- lograr un efecto transformador de las relaciones entre las VT e instituciones.

Asimismo, es preciso aludir a la necesidad de preservar una cierta “ética” en el reconocimiento de la memoria, en virtud de las apreciaciones del profesor Etxeberria⁵: renunciar al olvido y a la negación de la victimación terrorista, respetando los derechos

⁵ ETXEBERRIA, Xabier. Víctimas y educación para la paz, El Diario Vasco, 30 de enero de 2009, pp. 26-27.

e intereses legítimos de las víctimas, favoreciendo su intervención en los relatos para la socialización; conviene estimular ese reconocimiento mediante conmemoraciones cercanas y participativas siempre evitando el homenaje a los victimarios.

En la Ley 4/2008 se fundamenta aludiendo a que “si verdad es el conocimiento de los hechos, memoria es el reconocimiento público y social del sufrimiento y su significación política”, abordándose, por lo tanto, la memoria como recuerdo, lugar de encuentro y en cuanto al significado político de las víctimas.

En el art. 8 se señala que la memoria abarcará las injusticias padecidas por todos aquellos ciudadanos inocentes que hayan sufrido las acciones terroristas, siendo obligación de los poderes públicos el asentamiento de una memoria colectiva que contribuya a la convivencia en paz y libertad y a la deslegitimación total y radical de la violencia. Un derecho que tendrá como elemento esencial el significado político de que las víctimas representan las libertades encarnadas del estado democrático de Derecho así como el derecho de la ciudadanía a una convivencia integradora; por lo tanto, su ejercicio exige el reconocimiento social de la ciudadanía de la víctima. Finalmente, resta matizar que este derecho se configura como una herramienta esencial para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo. Veamos a continuación, las iniciativas institucionales a favor de la memoria y la reparación moral:

- Parlamento Vasco: contactos personalizados dentro del seguimiento del grado de cumplimiento y eficacia de los programas de ayuda, organización de exposiciones itinerantes que pueden seguirse virtualmente, esculturas homenajes, homenajes a víctimas concretas, tanto a parlamentarios como empresarios, militares o civiles y declaraciones institucionales ante la comisión de atentados o actuaciones violentas.

- Gobierno Vasco⁶: la edición anual de una publicación que recoge los homenajes promovidos por la oficina de la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo así como los primeros actos institucionales presididos por el lehendakari en el Palacio Euskalduna de Bilbao (2007) y en el Kursaal de Donostia-San Sebastián (2008).
- Diputación Foral de Gipuzkoa y Juntas Generales: ambas instituciones juegan un papel esencial en la CAPV, comunidad caracterizada por la descentralización de la estructura territorial interna; citamos entre las iniciativas acuerdos de repulsa, convocatoria de actos o adhesiones a los mismos.
 - Distintas actuaciones:
 - Diputación Foral de Gipuzkoa: homenaje a las víctimas y la inscripción grabada en la vidriera del salón de recepción de palacio foral en memoria de las víctimas (12/12/2002)
 - Juntas Generales: proposición no de norma por la que insta a la cámara territorial a realizar un proyecto para la memoria y reconocimiento de todas las víctimas del terrorismo (2006); escultura en la nueva sede (2007) y ofrenda floral anual, acto de homenaje anual; condenas atentados; participación en congresos sobre víctimas del terrorismo y deslegitimación de la violencia.
 - Acuerdos contra el terrorismo y a favor de la paz.
 - Otras posibles iniciativas en el ámbito público serían: desarrollo de exposiciones, homenajes y colocación de placas o monumentos en la enseñanza pública, incluyendo la UPV-EHU.

⁶ Es preciso destacar que son instrumentadas en la actualidad a partir del Día de la memoria: 10 de noviembre.

∞ *Exploración de las orientaciones para impulsar las políticas:*

El reconocimiento de este derecho implica que los poderes públicos han de asentar una *memoria colectiva* cuya finalidad sea contribuir a la deslegitimación total y radical de la violencia y a la convivencia en paz y libertad. Igualmente supone un reconocimiento social de la ciudadanía de las víctimas, mediante el cual se asuma el significado político de las víctimas, erigiéndose en una herramienta esencial para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo.

El desarrollo de políticas de memoria ciudadana, constituye una pieza indispensable para la reconstrucción de la paz; una herramienta para proclamar la defensa de la pluralidad y del ejercicio de los derechos y deberes cívicos en general.

De concreción particular pero con vocación de generar una “memoria conjunta”, el ejercicio de este derecho crea una base para poder lograr una convivencia incluyente, capaz de resarcir el daño no sólo de los derechos más elementales de vida, integridad física y moral sino de la sinrazón de la exclusión de una ciudadanía plural.

En definitiva, un derecho que ha venido concretándose en exhibiciones de pancartas en las sedes consistoriales, colocación de monolitos y monumentos o la denominación de lugares públicos en memoria de las víctimas o con valores de promoción de una cultura para la paz. Veamos a continuación otro tipo de medidas:

- Publicitar el reconocimiento social *on line*: secciones específicas en las Webs oficiales de municipios y órganos forales y gubernamentales.
- Promover la denominación de un lugar público en memoria de las víctimas, especialmente en las localidades donde haya ocurrido un atentado y organizar medidas educativas de forma paralela.

- Reivindicar el significado político de las víctimas, que debe estar presente en todos los actos sobre la memoria, fomentando su sentido de pertenencia ciudadana, subrayando el recuerdo de una justicia irreparable y la necesidad de la deslegitimación social, política y ética del terrorismo.
- Desde el Consejo Vasco de Participación de las víctimas del terrorismo, se ha estudiado la iniciativa de solicitar a la presidencia del Parlamento Vasco, la creación de un Centro de Memoria de las Víctimas del Terrorismo, como una de los instrumentos idóneos para impulsar la necesaria construcción del relato de las víctimas así como para el mantenimiento y difusión de la citada memoria colectiva. Una solicitud fundamentada en el análisis de las experiencias internacionales dirigidas a impulsar el fortalecimiento de la memoria de las víctimas, partiendo de la propuesta de la Fundación Fernando Buesa.

En base a lo expuesto, se considera la pertinencia de dirigir la iniciativa referida al Parlamento Vasco, con el objeto de asegurar una construcción plural, compartida y consensuada, holística y compleja de la memoria, susceptible de evitar el olvido y/o cualquier tipo de manipulación.

La finalidad esencial del Centro de la Memoria estriba en promover el asentamiento de la memoria colectiva a la luz de la referencia legislativa anteriormente puesta de manifiesto. A continuación se destacan las funciones esenciales de esta iniciativa:

- Conmemoración
- Conservación y preservación de la memoria
- Investigación, para localizar e interpretar la información
- Difusión, a través de acciones que estimulen el conocimiento y la comprensión
- Participación

- Observación del entorno y realidad en el que la sociedad vasca está inmersa, con vistas a favorecer la interrelación de grupos vinculados activamente al ejercicio de este derecho

A diferencia de otro tipo de iniciativas, como la creación de un museo, este instrumento debe articularse como un centro vivo y dinamizador de múltiples estrategias y acciones, dirigidas a combatir el olvido por parte de las instituciones públicas así como a reconducir esa memoria en un instrumento socializador indispensable para el pleno desarrollo de la ciudadanía de Euskadi.

G. CONVIVENCIA EN PAZ Y LIBERTAD

En primer lugar, nos aproximaremos al significado de la deslegitimación social del terrorismo, abordando el marco supraestatal y recomendaciones de asociaciones de víctimas del terrorismo en el contexto español y vasco:

- Resolución 2002/35, de 22 de abril del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Decisión Marco del Consejo de la UE de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo y las Directrices sobre la Protección de las víctimas de 2005, del Comité de Ministros del Consejo de Europa; se precisa el reconocimiento y protección de los intereses legítimos de las víctimas en la deslegitimación del terrorismo, reivindicado, asimismo, en la Propuesta de recomendación de asistencia a las víctimas de junio de 2008.
- Demanda manifestada por asociaciones de víctimas, como presupuesto para la prevención: Declaración de Balmaseda, Manifiesto de Madrid de 30 de enero de 2007 de COVITE, documento “Deslegitimar la violencia de junio de 2008 de Gesto por la Paz, etc.

En cuanto a la ley 4/2008, es preciso destacar que en la exposición de motivos, aparece contemplado un triple plano ético, social y político de este derecho, siendo el mantenimiento de la memoria y el significado político de las víctimas del terrorismo una herramienta para poder realizar esta deslegitimación (art. 8.1 y 3). Asimismo, se declara injustificable el uso o amenaza de la fuerza ilegítima (art. 9) instándose a los poderes públicos a desarrollar medidas para actuar en esta deslegitimación del terrorismo y legitimación del Estado democrático.

Se trata, por lo tanto, de una acción pública coordinada en distintos niveles sociales, estructurales, culturales y políticos, así como en la esfera educativa, familiar y personal, centrándose el presente informe exploratorio en estas herramientas de prevención, agentes de socialización implicadas en la deslegitimación del terrorismo:

- a) Medios de comunicación
- b) Educación en derechos humanos

a) Medios de comunicación

Los medios de comunicación, objetos, a su vez, de persecución y victimación, no obstante, a veces han funcionado como medios de propaganda e incluso aún persiste una ausencia de reflexión que permite o consiente la utilización de términos equívocos que se han ido impregnando en la vida cotidiana, normalizándose su uso.

El tratamiento de las víctimas por los medios ha experimentado diferentes fases: desde el olvido o evitación de las mismas, hasta llegar al sensacionalismo invadiendo su intimidad. En la actualidad, los medios han pasado a ser considerados como una crucial herramienta de prevención, en cuyo uso, siempre hay que tener en cuenta la necesidad

de buscar un equilibrio entre la libertad de expresión y la preservación de la intimidad de las víctimas y en el que ha de reflexionarse críticamente para evitar en todo momento la legitimación de los victimarios.

En la CAPV, la importancia de los medios en esta temática queda reflejada en distintos acuerdos del Parlamento Vasco, en el citado Plan de Paz y Convivencia y en la propia Ley 4/2008. Sintetizamos a continuación las siguientes medidas propuestas para asegurar el perfil preventivo:

- Profundizar en los ámbitos informativos y de debate para potenciar los valores cívicos y en contra del terrorismo que ha de concretarse en el caso de la EiTB en la elaboración de un libro de estilo/código ético, compromiso pendiente en la fecha de publicación del presente Informe.
- Crear espacios específicos en la EiTB a través de reportajes, debates, creación artística o expresión por cualquier otro medio del estado de las víctimas del terrorismo. En este sentido, el Plan de actuación para 2008 sobre derechos humanos, atención a las víctimas y paz incluye la producción informativa propia, programas especiales de la cadena así como emisión de películas y documentales. Asimismo, se establece entre los hilos que han de ser objeto de prioridad informativa, el seguimiento de los homenajes y días conmemorativos anuales sobre derechos humanos, paz, evaluación del Plan Vasco de Educación para la Paz, días internacionales sobre las víctimas del terrorismo, ocupando especial relevancia los temas relativos a la educación en valores y el respeto a los derechos humanos, dentro de la programación infantil (BETIZU).
- Difundir el reconocimiento o memoria de las víctimas mediante campañas con los medios de comunicación, cuyo objetivo prioritario ha de ser la sensibilización, como la realizada en abril de 2007 bajo el lema “lo sientes” o las adoptadas para el 2008 sobre solidaridad con las víctimas, cultura de la paz y derechos humanos.

- Cooperar activamente en la deslegitimación del terrorismo y en la difusión de valores éticos y democráticos: se reivindica nuevamente ese documento sobre estilo o código ético; que debe impedir a los medios servir de propaganda encubierta. En este sentido, Gesto por la paz ha desarrollado una serie de medidas concretas para la deslegitimación del terrorismo, insistiendo en la necesidad de disolver la pretendida vinculación entre violencia y política, respetando escrupulosamente la legalidad y los derechos humanos. Algo especialmente relevante en la actualidad, a tenor de la observación sistemática de mensajes que llegan a realizar apología del terrorismo, siendo necesario, por lo tanto, establecer mecanismos de mediación o supervisión en los foros abiertos que se muestran en los programas.
- Por último, resta matizar que la preservación de la dignidad de las víctimas del terrorismo (art 4., Ley 4/2008), está directamente relacionada con el papel de los medios. Ello implica el fomento de la protección de la intimidad e imagen de las víctimas y sus familiares, la necesidad de actuar para procurar la sensibilización aludida así como la conveniencia de una adecuada formación de los profesionales de la información para evitar la victimación secundaria.

b) Educación en Derechos Humanos

Veamos en primer lugar una leve referencia al marco jurídico:

- En el Marco supraestatal, destacamos la Recomendación 2002/12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre Educación para la ciudadanía
- A nivel estatal, está reconocido en la CE (art 27.2), así como en la LOE, que introduce la recomendación descrita y el desarrollo a través de los Decretos que regulan las enseñanzas de Educación Primaria y Secundaria.

- En Euskadi, la Ley 4/2008 y el Plan Vasco 2008-2011 de educación para la paz y los derechos humanos en su versión protectora de los derechos y de promoción de los mismos, implicando la presencia del testimonio de las víctimas en los proyectos de educación para la paz y la convivencia.
- Conviene realizar una mención expresa a los órganos tales como la Comisión interdepartamental del Gobierno Vasco, el Consejo consultivo en el que participa un representante de la Dirección de Atención del departamento de Interior y un representante del Ararteko, así como otro de las asociaciones de víctimas.

En segundo lugar abordaremos las actitudes de los adolescentes vascos ante el terrorismo y las víctimas. El informe del Ararteko integra los elementos esenciales del estudio de Javier Elzo sobre actitudes de los escolares vascos de la ESO sobre violencia terrorista, en el que fundamentalmente se pone de manifiesto la tibieza en la defensa de los derechos humanos y la existencia de un grupo de escolares, si bien minoritario, objeto de intervención o factor de riesgo en los procesos de victimación secundaria, cuando menos.

En la correspondencia de las actitudes de jóvenes identificadas (factores I, II, III) con los perfiles sociodemográficos se han constatado las siguientes relaciones:

- Las acciones de ETA y *kale borroka* son buenas para CAPV, el terrorismo se justifica en ocasiones, y los derechos humanos de los presos de ETA han de ser respetados (factor I): más en chicos que en chicas, en centros públicos, cursando modelo D, residentes en Gipuzkoa, si bien la edad y el curso no constituye un factor diferenciador; en la posición contraria: chicas, residentes en Bizkaia y de modelo A.
- Quienes identifican que ETA es la principal causa de vulneración de derechos en la CAPV, que es necesario su fin y un apoyo a las víctimas

(factor III): perfiles menos definidos, destacando escolares de 4º ESO, modelo B, residentes en Bizkaia. En desacuerdo, alaveses y los que siguen modelo D.

- A caballo entre ambos, quienes muestran una manifiesta sensibilización ante la universalización de los derechos humanos, se sitúan los escolares de 4º curso, del modelo A, y en sentido contrario, los de centros públicos, sin que en este grupo sea discriminante ni el sexo ni el lugar de residencia.
- Es determinante el moldeamiento de los valores en agentes primarios de socialización como causa de estas actitudes de falta de rechazo al terrorismo, aunque no inamovible, habida consideración de la importancia de otros agentes con un *peso indirecto*: el grupo de iguales/amigos y la escuela, fundamentalmente.

Como conclusiones de la escala ordinal de rechazo a ETA en materia de prevención, se puede constatar un 14,8% de escolares vascos que están en contra de rechazar a ETA, y un 13,9% en tierra de nadie; lo que supone un grave motivo de preocupación: chico de 2º de la ESO que cursa estudios en el modelo lingüístico D, residente en Gipuzkoa.

Se requiere partir de la constatación del fracaso de las instituciones, evaluar el cumplimiento de los deberes y obligaciones en esta materia, para abordar el problema de que un porcentaje de escolares lleguen a justificar u obviar la existencia de víctimas del terrorismo. Es responsabilidad de las instituciones vascas aminorar la victimación secundaria, esa falta de apuesta por la deslegitimación del terrorismo por parte de la sociedad, interviniendo de lleno en la edad escolar como factor de prevención; parece observarse las técnicas de neutralización de conciencia o de culpa (Sykes y

Matza,1957)⁷, socialmente aprendida que mitiga esta potencialidad, siendo significativo que la falta de sensibilidad en este tema se contradiga con la defensa hacia otras víctimas o hacia la ecología.

Desde un punto de vista crítico constructivo, la potencialidad de cambio a través de los agentes de socialización secundaria es crucial; es posible la promesa futura de una paz justa a través de una adecuada instrumentación de la prevención en las escuelas, donde se instaure un espíritu crítico capaz de cuestionar las creencias y actitudes, gracias a la interpelación directa de las víctimas.

Completamos la descripción aludida apuntando someramente el papel del profesorado en la educación en valores de paz y no violencia.

La escuela, como agente de socialización secundaria, debe complementar participando activamente en la construcción de valores democráticos y en la deslegitimación del terrorismo.

Los trabajos de Usategui y Del Valle (Fundación Fernando Buesa⁸) ponen de manifiesto que la enseñanza de la educación para la paz y la no violencia constituye un contenido controvertido del currículum, objeto de conflicto en el tratamiento educativo que suele ser evitado o combatido. En suma, es un escenario que refleja el sentir de la sociedad, de forma que, ante la ausencia de un contexto sociopolítico comprometido con la labor de deslegitimación, se consiente una responsabilidad diluida o poco nítida en la transmisión de estas actitudes y valores. Y es que es de vital importancia el apoyo de la administración educativa, el consenso intra y entre comunidades educativas así como

⁷ SYKES, Gresham M. y MATZA, David. 1957. Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency, American Sociological Review 22: 664-670.

⁸ USATEGUI BASOZAL, Elisa y VALLE LOROÑO, Ana Irene del. La escuela sola. Voces del profesorado. Fundación Fernando Buesa Blanco Fundazioa.

recursos pedagógicos y formativos para hacer posible un compromiso activo y eficaz en la sensibilización del alumnado ante la deslegitimación del terrorismo.

En este sentido, la normativa internacional pone de manifiesto la necesidad de una cooperación efectiva entre las autoridades y la sociedad civil en materia de prevención que ha de inspirar el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas (*The change institute*, 2008)⁹; es preciso contar con el testimonio de las víctimas como medio educacional importante para entrenar escolares en la prevención de la victimación, tal y como se señala en el citado manual de Naciones Unidas de 1999 sobre aplicación de la Declaración del 85.

Desde la Fundación de Víctimas se han desarrollado programas, si bien, con participación escasa. Por su parte, el Gobierno Vasco, ha desarrollado programas contando con el testimonio escrito de las víctimas (Garaigordobil, 2008¹⁰). No obstante, en la actualidad, esta información habrá de complementarse con el Plan de Educación y la programación de la presencia directa de las víctimas en la escuela.

La Ley 4/2008 establece que el uso de la fuerza ilegítima con propósitos políticos es injustificable, con independencia de las motivaciones que se aleguen. Por ello, los poderes públicos vascos adoptarán las medidas para promover las *condiciones* para que la libertad, seguridad y la igualdad sean efectivas y reales y a *remover* los obstáculos que lo impidan:

⁹ THE CHANGE INSTITUTE. 2008. Study on the Best Practices in Cooperation between Authorities and Civil Society with a View to the Prevention and Response to Violent Radicalisation. Londres: The Change Institute.

¹⁰ GARAIGORDOBIL LANDAZABAL, Maite. 2008. *Evaluación del programa "Una sociedad que construye la paz-Bakea eraikitzen ari den gizartea"*. Informe de la investigación. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. GESTO POR LA PAZ. 2008.

- Velarán por el derecho a vivir en paz y libertad, sin violencia, miedo, opresión o intimidación; promoviendo la resolución democrática de las diferencias políticas, excluyendo el uso o amenaza de la fuerza ilegítima.
- 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.
- Promoverán el compromiso de los medios de comunicación en esta defensa, garantizando que las expresiones contrarias no tengan cabida o que sean recogidas desde una interpretación acorde a los valores democráticos.
- Pondrán en marcha medidas activas para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo, promoviendo la legitimación social del estado de Derecho y su articulación en normas de convivencia.

Supone exigir a las administraciones y en las relaciones con los medios de comunicación, agentes educativos y culturales, la salvaguarda de una convivencia fundamentada en un Estado de Derecho. Los poderes públicos deben además de impedirlo, garantizar una convivencia mediante medidas de prevención primaria, secundaria y terciaria.

Es preciso evitar la victimación secundaria y terciaria, para que no condicionen su posterior desarrollo como ciudadano, el desarrollo de todas sus potencialidades.

Por un lado, supone amortiguar el dolor de las víctimas mostrando un apoyo institucional auténtico, real y constante y una solidaridad social que les ayude a reparar el daño, de forma que en la realidad práctica, de hecho, se reafirmaría su condición de víctima política, la defensa del pluralismo y la libertad.

Por otro lado, implica prevenir futuras situaciones de riesgo así como conseguir la deslegitimación social del terrorismo implicando a los agentes culturales y educativos.

Y es que la deslegitimación social del terrorismo se erige como principio orientador de toda política de reparación.

∞ *Exploración sobre las diversas recomendaciones:*

- Evaluar las medidas activas impulsadas: el informe del Ararteko pone de manifiesto ausencias tales como la falta de foros cívicos locales o de acuerdos en municipios. No es excusable la falta de adopción de acuerdos atendiendo a razones tales como la dispersión de la población o la ausencia de conflictos, puesto que se trata de una Declaración Universal de los derechos humanos; ha de expresarse el rechazo al uso de la violencia “en nombre del Pueblo Vasco”. Por otro lado, los ayuntamientos tienen la obligación de prevenir entre sus vecinos, los factores de riesgo o sujetos victimarios potenciales.
- Evaluar el derecho a la participación de las víctimas con sus testimonios en acciones educativas. Se ha constatado el carácter inespecífico y la escasa participación de las víctimas en muchas de las medidas tomadas; es preciso evaluar el impacto real de medidas como las que se describen a continuación.
- Potenciar la organización de video-fóruns, ciclos de cine, acciones de educación para la paz, programas infantiles, publicación de guías y folletos, promoción de la mediación comunitaria, formación de agentes de resolución de conflictos, exposiciones, ludoteca, dinamizaciones a través de Web, conciertos, campañas de sensibilización, convocatoria de premios, celebración de jornadas y encuentros, celebración del día europeo de la memoria y recuerdo de las víctimas (11M), etc.
- Actualización de los acuerdos municipales para la defensa de la democracia, libertad y respeto a la pluralidad de la sociedad vasca.

- Evaluación de la adecuación de las medidas adoptadas para proteger la libertad, la vida, la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada y familiar de las víctimas de amenaza y coacciones terroristas. Ídem pero para los miembros de cuerpos policiales, sobre todo en municipios pequeños.
- En cuanto a los medios de comunicación: actos de apoyo institucional y social para los periodistas amenazados; medidas para fomentar el compromiso con la formación de una opinión pública debidamente informada, que fomente una perspectiva crítica para valorar la victimación; siempre con el respeto a los límites de un código ético, que ha de mostrar la diversidad de las víctimas y los mecanismos eficaces desde el punto de apoyo social e institucional.
- Finalmente, en el terreno educativo: se precisan medidas preventivas multifactoriales, dinámicas y coordinadas con otros agentes de socialización, que insten a un compromiso por la defensa de los valores democráticos. Se requiere el uso de un material diverso (Web y multimedia, textos de prensa, películas, documentales); y una heterogeneidad de actividades (realizar videoconferencias, exposiciones, acuerdos con museos y uso de archivos documentales y orales), la participación de las propias víctimas y el diseño de procesos *de investigación-acción* que impliquen directamente los intereses de las víctimas y la evaluación de la eficacia de las medidas en el propio desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN EL TERRITORIO HISTÓRICO DE GIPUZKOA.

A.- Las víctimas del terrorismo en el ámbito municipal

- ANTECEDENTES EN EL ÁMBITO DE LA CAPV:
- Declaración cívica de EUDEL de 3 de mayo de 2002 en defensa de la democracia y la libertad y de respeto a la pluralidad en la sociedad vasca.
- Acuerdos del Parlamento Vasco de 25 de junio de 2003 y de 17 y 18 de febrero de 2005 en los que se adoptan los compromisos que los municipios deben asumir en relación con las víctimas del terrorismo.
- Plan de Paz y Convivencia del Consejo de Gobierno, de 2 de mayo de 2006, donde se recogen los principios.
- Resoluciones del cumplimiento de los acuerdos del Parlamento Vasco, de 5 y 17 de octubre de 2010
- Punto de inflexión: **Ley 4/2008**

Es crucial la importancia de los municipios en la reparación y reconocimiento, en la deslegitimación social del terrorismo, ya que por cercanía prestan los servicios más inmediatos a la ciudadanía, constituyendo, paradójicamente, el escenario donde más se manifiesta la indefensión de las víctimas y por ende, los lugares donde más clara y directamente se manifiestan los problemas de convivencia.

Las víctimas han sentido el olvido y la distancia del entorno social más próximo; es preciso que la tarea de recuperar el aliento ético de las víctimas empiece por los ámbitos sociales más pequeños y próximos, de ahí el papel de las instituciones cercanas como los ayuntamientos.

En este sentido, desde las propias víctimas se ha denunciado el agravio por el olvido, unido a la exaltación de los victimarios y de la propia actividad terrorista. Fundamentalmente, alzan la voz expresando el destierro que sienten ante la falta de libertad, por la búsqueda de una efectiva integración o reparación última, equivalente a la efectiva desaparición de ETA. Asimismo, solicitan que en las respuestas institucionales se haga distinción entre los sujetos, sin que deba equipararse con los grupos en los que recae la doble condición víctimas-victimarios (víctimas del GAL, etc.), puesto que el hecho de haber participado activamente en la legitimación del terrorismo constituye una razón suficiente para excluirlos de actos de homenajes y reconocimientos del municipio.

Por otro lado, en el citado informe del Ararteko se pone de manifiesto la falta de cooperación y/o ausencia de respuesta ante las consultas efectuadas para recoger las respuestas institucionales. Más aún, este silencio se interpretó como un incumplimiento de su deber legal de colaborar con el Ararteko; toda una falta de “respeto institucional”, que alcanza, por extensión, a las víctimas.

Por el contrario, la aprobación de medidas asistenciales, así como el reconocimiento y reparación, se ven notoriamente incrementados en los últimos años, tras la Ley 4/2008. No obstante, se observan diferencias evidentes entre zonas urbanas y rurales; los municipios rurales justifican la ausencia de respuesta institucional alegando la inexistencia de conflictos o problemas, de víctimas censadas o en la problemática inherente a la estructura dispersa para congregarse a la escasa población.

Desde el colectivo de víctimas del terrorismo, se considera insatisfactoria la respuesta institucional:

- existe evidencias de homenajes y conmemoraciones a los victimarios que no explicitan los ayuntamientos;

- en algunas localidades se mantienen aún nombres de plazas, calles, monolitos y actos de recuerdo de los victimarios que no se han eliminado;
- a veces la respuesta llega demasiado tarde, no se les informa directamente o no se escucha su voz en la preparación de los actos conmemorativos o en la adopción de medidas.

B. Respuestas institucionales: concreción en el Territorio Histórico de Gipuzkoa

A.- Iniciativas relacionadas con el reconocimiento y la memoria	A1).Acuerdo municipal para la defensa de la democracia y la libertad y de respeto a la pluralidad A.2) Impulso de un Foro local de defensa de la democracia, la libertad y de respeto a la pluralidad A.3) Iniciativas de reconocimiento, para honrar la memoria y la presencia de las víctimas A.4) Actuaciones para eliminar pintadas o carteles que atenten contra la memoria, dignidad o derechos. A.5) Prohibiciones de actos públicos que atenten contra la memoria o hieran la dignidad de las víctimas A.6) Revocación de denominación de plazas, calles o lugares públicos que resulten ofensivos para la memoria A.7) Actos, iniciativas que contribuyen a extender el reconocimiento y la solidaridad
B.-Iniciativas generales sobre derechos humanos, paz y convivencia: actos, iniciativas y experiencias en relación con las víctimas	
C.- Iniciativas promovidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa	

a) Iniciativas relacionadas con el reconocimiento y la memoria de las víctimas

a') Aprobación de *acuerdos municipales* para la defensa de la democracia y la libertad y de respeto a la pluralidad de la sociedad vasca

En función de lo establecido en la Declaración cívica de EUDEL de 2002 y los acuerdos anteriormente aludidos, el municipio debe jugar un papel activo, siendo el lugar “donde la democracia más estrechamente convive con la ciudadanía y más directamente atiende a su legítima demanda de participación,” de ahí su consideración como “pilares básicos que sustentan todo el edificio del sistema democrático” y es que “allá donde la calidad de la democracia de los ayuntamientos se degrada, todo el sistema se resiente”.

En base al análisis realizado en el Informe del Ararteko, los acuerdos mencionados fueron aprobados en los municipios más poblados (Donostia-San Sebastián, Errenteria, Irun, Tolosa, etc.)

Como anteriormente esbozamos, el informe desvela la ausencia de aprobación de estos acuerdos en la mitad de los municipios objeto de consulta, habiendo sido adoptados por la mayoría de ellos en una fecha relativamente cercana a la de la Declaración Cívica. En cualquier caso, en la actualidad habría de repensarse la funcionalidad de este instrumento, así como la necesidad de actualizar los principios subyacentes en base a los cambios acaecidos en la lucha contra la deslegitimación del terrorismo.

b') Impulso de un *foro local* de defensa de la democracia y la libertad y el respeto a la pluralidad vasca

Los foros locales constituyen espacios de diálogo y encuentro, que permiten instrumentar el compromiso por el desarrollo de iniciativas para proteger y amparar social e institucionalmente a cualquier persona o entidad amenazada o represaliada por sus ideas democráticas. Fundamentados en el principio de participación ciudadana “entre las diferentes sensibilidades sociales y políticas,” dichos foros contribuyen a hacer efectiva la defensa de la democracia, la libertad y el respeto a la pluralidad de opciones políticas existentes en el municipio.

La respuesta frente a esta iniciativa ha sido diversa: algunos municipios han considerado que esta medida ya estaba integrada dentro de la iniciativa KONPONDU¹¹ (Mutriku, Elgoibar), si bien, otros, como Bergara y Donostia, lo han impulsado. Este último, además ha complementado la medida con la creación una comisión especial de Derechos Humanos mediante la cual se ha desarrollado, entre otras iniciativas, el “Jardín de la memoria”, proyecto para la paz y en reconocimiento de las víctimas.

Asimismo, conviene destacar el Plan para la Convivencia de Zarautz, para cuyo diagnóstico y seguimiento se han llevado a cabo grupos de trabajo, mediante una metodología participativa, implicando a colectivos diferentes como la guardia civil, diferentes asociaciones y técnicos.

¹¹ Konpondu: iniciativas para el fomento de hábitos de convivencia (<http://konpondu.org/5.html>)

c') Iniciativas municipales a favor de la *presencia de la memoria de las víctimas del terrorismo*

En este apartado reseñaremos las actuaciones públicas destinadas a proporcionar en las víctimas una satisfacción moral y restablecer públicamente su dignidad, reputación y derechos, que han de ser promovidas de forma consensuada con las víctimas y asociaciones.

Entre las actuaciones a favor de la presencia de la memoria de las víctimas pueden señalarse las siguientes:

- la realización de ceremonias de *homenaje*
- la erección de *monumentos* conmemorativos
- las *iniciativas* a nivel local que busquen un reconocimiento y la empatía con las víctimas
- la presencia del *testimonio* de las víctimas en proyectos de educación para la paz y la convivencia
- otras expresiones de *carácter simbólico* a través de las cuales se manifieste el apoyo y el reconocimiento social, ético y político a las víctimas.

En la referida consulta efectuada a los municipios se ejemplifica, mediante una tipificación de posibles descriptores, la forma que pueden adoptar estas iniciativas: incorporación de lemas contra el terrorismo o a favor de las víctimas en impresos, fachadas y estancias municipales, así como monolitos en calles y plazas o instalaciones municipales denominadas con el nombre de alguna víctima. Tras la consulta a los municipios de Euskadi, se identificaron iniciativas tales como la exhibición de pancartas en las sedes consistoriales, colocación de monolitos y monumentos en memoria de víctimas y la denominación de plazas, calles o parques con el nombre de “víctima del terrorismo”.

En Gipuzkoa, se han adoptado una diversidad de actuaciones institucionales en la línea descrita, desde pancartas bajo el lema “Eta ez” (Bergara, San Sebastián, y Oñati),

o monolitos específicos sobre víctimas concretas (Andoain, Azkoitia, Astigarraga). Asimismo, destacan símbolos de corte general (cuadro “Otoñal grande” en el Ayuntamiento de Elgoibar), la creación de un parque de la paz (Errenteria), monolitos (Irun, Zestoa, Eibar), así como un árbol sobre la paz, justicia y libertad en recuerdo a las víctimas (Zarautz).

Una mayor problemática estriba en la búsqueda del consenso en denominaciones de plazas y calles, aunque cabe mencionar los logros de algunos ayuntamientos: San Sebastian (dos calles y un centro cultural), Errenteria (parque y centro cultural), Lasarte (parque botánico) y Andoain (un parque).

En definitiva, el informe pone de manifiesto la necesidad de una política más activa para impulsar actuaciones a favor de la memoria y el reconocimiento a las víctimas, puesto que la carga simbólica de estas actuaciones contribuye decisivamente a la deslegitimación social y política del terrorismo, sobre todo, en las localidades donde ha habido víctimas del terrorismo.

d') Actuaciones para *eliminar pintadas y carteles que atentan contra la memoria o que hieran la dignidad de las personas o atenten contra sus derechos cívicos*

En la normativa descrita se insta a los municipios a llevar a cabo este tipo de actuaciones, para las cuales podrán disponer de ayudas para acometer el coste del servicio, concedidas por el Gobierno o la Diputación.

Tras la consulta efectuada se constata la ausencia de acuerdos que establezcan procedimientos estandarizados entre EUDEL, la Diputación y el Gobierno Vasco, siendo el protocolo de actuación fundamentalmente dispar en función de cada municipio. Así pues, mientras que en el caso de San Sebastián existe específicamente un protocolo para las pintadas en contra de las víctimas, en otras localidades, por el

contrario, dichas pintadas son consideradas como meros actos vandálicos y no como vulneración específica de los derechos de las víctimas.

No obstante, hay que destacar actuaciones positivas, como las del ayuntamiento de Andoain, con un claro protocolo de actuación o la fulgurante actuación para la eliminación prevista por el ayuntamiento de San Sebastián (eliminación en un máximo de 12 h). En el caso de Eibar, Lasarte, Solaruze el plazo es de un día, siendo bastante impreciso en otras localidades (“lo antes posible”, “rápidamente”).

Es preciso resaltar las consecuencias negativas de la perpetuación de ese “espray violento” que aún persiste, que incide de lleno en la victimación secundaria y aniquila cualquier medida preventiva socializadora para la deslegitimación del terrorismo toda vez que *“aún hay lugares donde estas pancartas no se retiran o vuelven a aparecer sistemáticamente con motivo de fiestas o conmemoraciones públicas”* (Etxenike,2009¹²).

En función de lo descrito, el informe del Ararteko reivindica la necesidad de evaluar la existencia de unas pautas de actuación específicas para estos casos, puesto que en la mayoría de los municipios ni se establecen planes concretos de intervención ni se reservan partidas presupuestarias para poder prestar este servicio.

e) Prohibición de actos públicos que atenten contra la memoria de las víctimas del terrorismo o hieran su dignidad

La normativa establece que “los poderes públicos adoptarán las medidas apropiadas para prevenir y evitar la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas del terrorismo o de sus

¹² El País, edición País Vasco. 6 de octubre de 2008.

familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinción a los terroristas” .

En el ámbito de Gipuzkoa se destacan actuaciones significativas en esta línea en los municipios de Elgoibar, Bergara y Tolosa.

Por lo general, la mayoría manifiesta la ausencia de la necesidad de prohibición y, sin embargo, las víctimas denuncian que siguen existiendo dándose homenajes, sobre todo en momentos significativos tales como las celebraciones institucionales o fiestas patronales, que constituyen un especial caldo de cultivo de exaltación de los victimarios. En ocasiones, se han realizado exaltaciones incluso invadiendo el espacio político, mediante pancartas que penden desde las balconadas de algunos ayuntamientos.

El carácter ofensivo de estos actos, en los que hasta instituciones públicas ignoran a propósito, consienten o incluso apoyan dichas manifestaciones que atentan a la memoria de las víctimas, provoca, asimismo, una victimación secundaria de las víctimas, que han de convivir con el ensalzamiento de los victimarios mientras asisten a la indiferencia y falta de solidaridad de sus conciudadanos.

f) Denominación de plazas, calles u otros lugares públicos de los municipios vascos que puedan resultar *ofensivas* para la memoria de las víctimas del terrorismo

En base a la normativa aludida, los poderes públicos deben llevar a cabo “medidas concretas que expresen el sentimiento de reconocimiento, reparación y justicia debido a las víctimas, eliminando de forma coherente y efectiva los agravios sufridos”, lo que implica prevenir y evitar actos públicos que supongan una concesión pública de distinciones a los terroristas así como garantizar la ausencia de vejaciones, agresiones, tratos despectivos, humillantes o degradantes a las víctimas.

Asimismo, la proposición de ley para reformar el art 1 de la Ley de Solidaridad con las víctimas aprobada el 12 de febrero de 2009 establece “la prohibición de que en lugares públicos haya monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo”.

En virtud de la consulta efectuada, se ha realizado una propia evaluación de la presencia por parte del municipio que ha servido para retirar símbolos ofensivos; a este respecto, es preciso mencionar el caso del municipio Zizurkil, donde se reconsideró en 2008 la eliminación de denominación de lugar público ofensivo para la memoria de las víctimas, suprimiéndose dos monolitos de militantes de ETA.

En otro sentido, conviene hacer una mención especial a la necesidad de erradicar cualquier símbolo de la figura del victimario-víctima.

En la resolución judicial de 8 de julio de 2008, se considera que poner nombre a una calle, plaza o cualquier otro lugar del espacio público, supone un reconocimiento de la comunidad a través de las instituciones a esa persona, donde se está perpetuando el reconocimiento en pro de un beneficio común y colectivo para los ciudadanos.

Estas declaraciones sirven para fundamentar la necesidad de eliminar cualquier reconocimiento a los victimarios que, a su vez, hayan sido víctimas del terrorismo. En este caso, la condición de víctima no le convierte en ciudadano ejemplar, ocasionando una revictimación en las víctimas y transmitiendo un mensaje a la sociedad de legitimación del acto de violación de derechos de la persona.

En definitiva, aunque este tipo de víctima comparta el carácter inocente y pasivo, objeto de violación de derechos, no debería, por el contrario, ser objeto individual de

reconocimiento público sin no se quiere pervertir el mensaje que se traslada a la sociedad respecto de la figura victimario-víctima (Bilbao, 2009¹³).

g) Actos o iniciativas realizadas que contribuyen a *extender el reconocimiento y la solidaridad con las víctimas del terrorismo*

Este epígrafe se refiere a las actuaciones dirigidas a impulsar ceremonias de homenaje, la erección de monumentos, así como iniciativas locales para la búsqueda de empatía con las víctimas, la presencia de su testimonio en proyectos de educación para la paz y, en definitiva, todas aquellas expresiones de carácter simbólico para manifestar el apoyo y reconocimiento social, ético y político a las víctimas.

Entre las actuaciones recogidas cabe mencionar las siguientes:

- concentraciones y rechazos ante atentados (San Sebastián, Alegia, Andoain, Aretxabaleta, Lasarte-Oria, Lazkao, Mutriku, Oñati, Orio, Zarautz y Zegama),
- declaraciones y mociones de condena (Beasain, Astigarraga, Bergara, Olaberria, Ormaiztegi, Usurbil),
- homenajes anuales (Irun, Zarautz, Andoain, Legorreta, Elgoibar, Tolosa),
- concesión de placas (San Sebastián, Eibar, Beasain), monumentos (Errenteria),
- acuerdos protocolarios (Beasain, Zarautz),
- medalla de oro (Zarautz, San Sebastian),
- así como la concesión de la condecoración de hijo predilecto, realización de ofrendas forales, etc.

¹³ Bilbao, G (2009) “Jano en medio del terror. La inquietante figura del victimario-víctima”. Bilbao: Bakeaz. Accesible en: <http://www.escueladepaz.org/es/publicaciones/mostrar/91-jano-medio-terro>

b) Otras iniciativas en los municipios vascos

Conviene también no olvidar las actuaciones de corte interdisciplinar o de proyección de la promoción de valores y principios democráticos, sobre prevención y socialización de los más jóvenes: fomentar la cultura de la paz, mediante experiencias y proyectos, algunos más sistemáticos a través de planes y convenios en casos como el de San Sebastián o Irún.

c) Actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Sin menoscabo de lo anteriormente referido, el 12 de diciembre de 2010 la Diputación Foral aprobó el Plan de fortalecimiento de la memoria e impulso a las víctimas del terrorismo, que promueve una serie de buenas prácticas institucionales, sobre las que posteriormente resumiremos la evaluación procedente de las propias víctimas.

Son líneas fundamentales inspiradoras de la actuación de la Diputación, con base en base lo recogido en el Plan.

1) La atención institucional directa a las víctimas, en orden a su reconocimiento y reparación, desde el derecho a la verdad, la justicia, la dignidad y la memoria que les asiste, que implica realizar las siguientes actuaciones:

- Protocolo de actuación institucional
- El Diputado general se responsabiliza de ejercer cercanía, acompañamiento y representación institucional, trabajar coordinadamente con la dirección de atención a las víctimas del terrorismo del Gobierno Vasco y establecer acciones

conjuntas en el contexto del plan; instar la participación de los colectivos de las víctimas en la ejecución del plan y colaborar en la ejecución del ámbito foral de la Ley 4/2008.

2) La adecuada *sensibilización social* hacia las víctimas del terrorismo que deben las instituciones forales promocionar desde sus competencias.

3) Realizar un trabajo de socialización de la cultura de la paz, convivencia y respeto a todos los derechos humanos, contemplándose entre otras iniciativas las que se describen a continuación:

- Celebración anual, en colaboración con el conjunto de las instituciones públicas, de un acto institucional de reconocimiento a las víctimas.
- Financiación y apoyo a la publicación de investigaciones o trabajos individuales o de entidades en materia de paz, derechos humanos y víctimas del terrorismo.
- Realización de proyectos de sensibilización social: exposiciones itinerantes, obras de teatro y cine fórum dedicados a la paz, derechos humanos y víctimas del terrorismo.
- Elaboración de un programa de capacitación del funcionariado foral, particularmente, el de sus servicios sociales, en materia de reconocimiento y trato con las víctimas.

CAPÍTULO VI. EXPLORACIÓN DE ORIENTACIONES A PARTIR DE LAS NECESIDADES DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

En este epígrafe realizamos una síntesis de las propuestas que se recogen en el Informe del Ararteko con vistas a orientar buenas prácticas en materia de prevención de la victimación primaria y secundaria, la atención a las víctimas de amenaza.

Finalizaremos con un apartado específico en el que hemos recogido la voz de representantes de diferentes asociaciones de víctimas del terrorismo y de expertos en la materia con el objeto de poder orientar mejoras en relación a la participación, memoria y atención institucional de las víctimas del terrorismo.

A. Consideraciones generales

En primer lugar, procede aludir a la conveniencia de organizar eventos que permitan evaluar el flujo de comunicación entre las instituciones encargadas de vehicular la respuesta ante los atentados terroristas y la voz de las propias víctimas, sus necesidades, inquietudes e intereses.

Para ello traeremos a colación las aportaciones del Congreso sobre la perspectiva de las Víctimas organizado por el Grupo de trabajo sobre víctimas del terrorismo en el extranjero (Departamento de Justicia USA). Encuentro desde la perspectiva de las víctimas de 2009, en el que fueron detectados una serie de ámbitos de intervención y/o mejora:

- Evitar la victimación secundaria, estableciendo mecanismos que aseguren la asistencia inmediata y coordinada de los departamentos implicados en la reparación de las víctimas.
- Asegurar honestidad y franqueza en el proceso de información por parte de las instituciones, que deben tomar la iniciativa en el mantenimiento de una fluida comunicación sobre el estado del proceso y difundiendo de forma particular las iniciativas y actualizaciones en este materia.
- Redefinir el significado de términos ambiguos tales como “víctima del terrorismo” y “terrorismo”.
- Recopilar la normativa vigente sobre regulaciones, definiciones y especificaciones en torno a la salvaguarda de los derechos de las víctimas.
- Asegurar la regularidad en los procesos de información sobre asistencia a las víctimas y sus familiares.
- Reconsiderar la necesidad de no conferir un tiempo de expiración en el proceso de solicitud de ayudas económicas.
- Procurar una asistencia suficiente en orden a mejorar las relaciones con los medios de comunicación.
- Orientar en materia de declaración fiscal.
- Mejorar la interrelación entre las ayudas estatales y autonómicas.
- Incrementar las relaciones entre organismos a nivel supraestatal para mejorar la calidad en la atención a las víctimas.
- Realizar encuestas de victimación para explorar la evolución de las necesidades de las víctimas a lo largo del tiempo.
- Sufragar y organizar de forma regular Encuentros y Congresos sobre víctimas del terrorismo.

En segundo lugar, es preciso mencionar que el informe del Ararteko pone de manifiesto no sólo experiencias de victimación consumadas sino la existencia de una victimación anticipada, múltiple y reiterada en el tiempo, toda una vulneración cuyas

consecuencias, daños, alcanzan a la sociedad en general y de la que la propias instituciones públicas y sociales es copartícipe.

En este sentido, las víctimas de amenazas, coacciones, albergadas bajo el concepto de “víctimas de persecución” constituyen un colectivo que sufre graves violaciones y limitaciones de los derechos a la vida e integridad personal, al bienestar físico y psicológico, a la libertad de movimiento y de elección de residencia; ausencia de libertad ideológica y de expresión, libertad, asimismo, limitada en la vida privada y familiar, así como en la participación y ejercicio político. Sin embargo, carece por lo general de un tratamiento legislativo específico, estando ausentes de la definición de víctimas expresada en la Declaración de 1985 de las Naciones Unidas.

Partiendo de las necesidades detectadas, en función de las ausencias de la Ley 4/2008 y del análisis efectuado en el Informe, hay que subrayar ciertas líneas que pueden servir para mejorar las prácticas en este orden de cosas:

- Evaluar la práctica para comprobar el ejercicio de los derechos de las víctimas, que son más bien regulados como principios orientadores y no como derechos exigibles.
- Necesidad de investigaciones, como base de promoción específica de políticas victimales.
- Ampliar el ámbito de intervención para las víctimas fuera de la CAPV.
- Instrumentar la personación de las instituciones vascas como acusación particular.
- Reconsiderar la terminología, que debe siempre tener en cuenta significado político de las víctimas y su reparación, huyendo de la sobreprotección y victimismo.

Urge, además, potenciar la formación de los profesionales que atienden a las víctimas así como desarrollar medidas, iniciativas para fortalecer el reconocimiento de las víctimas.

Por lo que se refiere al terreno educativo, conviene coordinar las medidas institucionales, habida consideración del papel que desempeñan los agentes secundarios y terciarios de socialización (medios de comunicación, asociaciones). Sólo de esta forma podrán optimizarse los recursos disponibles para conseguir una “educación de la mirada”, sensibilizando al alumnado para aprender a ver; actuar contra la indiferencia; de ahí la necesidad de que las experiencias de victimación transgredan constructivamente para reconstruir la sociedad.

En este sentido, en el desarrollo del Plan vasco de Educación para la paz y los derechos humanos, participan no sólo la administración educativa sino también los Ayuntamientos y Diputaciones en “la deslegitimación radical del terrorismo como práctica frontalmente transgresora de los derechos humanos”, articulándose medidas para favorecer la participación de las víctimas.

En cuanto a la orientación de las políticas locales, las diputaciones y ayuntamientos han de intervenir:

- potenciando la prevención de la victimación,
- incentivando la respuesta institucional y
- mediando en la respuesta social del microcontexto o entorno sociolaboral.

A continuación presentamos una serie de consideraciones generales antes de detallar las orientaciones de forma específica en función del tipo de victimación.

En la victimación primaria, se reivindica la necesidad de estudios victimológicos, científicos para suplir las lagunas científicas de los estudios existentes,

mayoritariamente procedentes de periodistas y víctimas, siendo un campo olvidado por la Psicología hasta casi los atentados terroristas del 11-M. La información es prácticamente fragmentaria y carece de una base empírica satisfactoria.

Teniendo en cuenta el carácter ético que debe especialmente inspirar estos estudios, parece oportuno orientarlos como *investigaciones-acciones/aplicadas*, que cuenten con la participación de las víctimas y que puedan redundar en una mejora y beneficio de los participantes.

En todo caso, la carencia manifiesta de investigaciones pone de manifiesto la vulneración de los derechos de verdad y memoria de las víctimas.

Un ámbito de intervención especial es el constituido por la toma de consideración de los efectos de la victimación en el tiempo en distintos ámbitos (personal, familiar, laboral), algo que necesariamente debería obligar a detenerse en el papel de los menores y los jóvenes.

Por otro lado, fundamentalmente, y de cara a la elaboración de políticas, hemos de considerar los efectos del terrorismo en la sociedad: sus consecuencias en la convivencia democrática, en el desarrollo económico y en el bienestar psicológico, causando sensaciones de angustia, tristeza y ansiedad en la población.

Estos efectos se han identificado como “victimación cronicada”; no sólo causan hastío y resignación ante la perpetuación de esa victimación en el tiempo, sino que hacen claudicar en la transmisión de valores democráticos por parte de las familias y agentes de socialización primaria; incluso en el proceso de transmisión de valores se llega a obviar el tema del terrorismo con el objeto de preservar la integridad psicológica de los hijos, para evitar que tengan enfrentamientos con sus iguales.

La victimación secundaria y terciaria, aludidas en los párrafos precedentes, viene a agravar el sufrimiento de la víctima, que ya ha experimentado un proceso primario de cosificación, al que viene a añadirse el abandono, ignorancia, hastío, exclusión social; supone considerar el plus “estigmatizante” para la víctima; genera una afectación social y psíquica específica del delito del terrorismo.

En este sentido, la **prevención** de la citada victimación puede erigirse en el principal referente para la orientación de políticas; veamos la valoración de las medidas concretas propuestas:

- Se ha reducido notoriamente, hasta el punto de poder llegar a valorar “razonablemente buena” la actitud de solidaridad y compromiso de la sociedad vasca y española (Echeburua, 2007)¹⁴.
- Asimismo, se ha visto un impulso mayor por parte de las instituciones, si bien sin llegar nunca al victimismo o arropamiento excesivo, porque las víctimas del terrorismo han de ser consideradas desde su plano de socialización y ejercicio pleno de ciudadanía.
- En la valoración de los servicios y el trato recibido por parte de las instituciones, destacamos como buena práctica a desarrollar por parte de las instituciones, la posibilidad de crear un programa de atención domiciliaria por parte de la Diputación, que implicaría la elaboración de convenios y la coordinación entre las diferentes instituciones implicadas

Balance del programa de atención domiciliaria (Ministerio del Interior):
--

- | |
|---|
| ◆conocer las necesidades de las víctimas del terrorismo |
| ◆arropar a las víctimas |

¹⁴ Cit. por G.Varona, 2009:423

- ◆evitar victimismos
- ◆evaluar la eficacia de la coordinación entre instituciones siempre desde la óptica del contacto con las víctimas y el seguimiento, impulso del apoyo social;
- ◆necesidad de actuar con las personas amenazadas.

Balance de la Dirección de Atención a las víctimas del Gobierno Vasco:

- ◆ Gestión de las ayudas del Decreto 214/2002, de 24 de septiembre
- ◆ Alivio de la situación de abandono y desamparo
- ◆ Estímulo de la participación de la sociedad en el reconocimiento y su memoria,
- ◆ Impulso de las políticas educativas en la deslegitimación social del terrorismo
- ◆ Impulso de la participación social evitando el hastío y apatía
- ◆ Impulso de la reconciliación a partir del reconocimiento de los daños y el arrepentimiento

Cuadro 1. Balances de la atención a las víctimas

B. Prevención de la victimación

La victimación ha de ser entendida como proceso, que debe ser vivo, en acción, cuya finalidad sea el pleno desarrollo de las potencialidades de la víctima, su participación activa en la sociedad.

Es importante en victimación secundaria y terciaria, considerar la valoración de la normativa y, fundamentalmente, las actuaciones institucionales, por la incidencia en el proceso de prevención.

Evaluación de las políticas públicas

- ◆ Evaluar la eficacia: en función de la valoración positiva de los organismos dependientes en desarrollarla, el conocimiento o difusión, si llega a las víctimas, grado de participación en la elaboración y propuestas de mejora, aplicación y evaluación; recursos materiales y personales, así como su coordinación; actitud y formación de profesionales en la atención de las víctimas; las posibilidades de recurrir los incumplimientos y el respaldo social.
- ◆ Evaluar la promoción de la sensibilidad, la dotación de recursos y valoración para informar políticas

Cuadro 2. Evaluación de políticas

∞ *Exploración sobre las recomendaciones en materia de prevención:*

- Relevancia de la voz de las víctimas mediante historias de vida para valorar la integración social y reconstruir medidas. Algo crucial para repensar la política y generar nuevas orientaciones (sensibilizar a la sociedad ante la esperanza y no “esperar más”).
- Ante la diversidad de experiencias de victimación primaria y secundaria debemos responder con una variedad de respuestas y un trato personalizado: principio de atención individualizada.
- Es preciso hacer de la víctima no un objeto de protección y solidaridad sino de reparación constructiva y de reconstrucción activa para la prevención sin caer en el olvido.
- Evitar, asimismo, caer en la equidistancia, potenciando o equiparando a las víctimas con los victimarios, porque supondría una “humillación añadida”.
- La reparación, que incluye la recuperación psicosocial, debe favorecer los factores de protección para optimizar la capacidad humana para superar la adversidad de tal modo que se salga fortalecido de la misma, tales como las herramientas compensadoras y/o preventivas: la educación en valores y estrategias realizadas por la familia, escuela, medios de comunicación, instituciones y la sociedad para deslegitimar la violencia terrorista.

1. El paso del tiempo
2. Vivir fuera de la CAPV
3. El procesamiento del agresor/terrorista
4. El carácter o forma de ser de la víctima
5. Formación
6. Nivel socio económico
7. Apoyo de su pareja, familia y allegados
8. Entorno laboral

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">9. Compromiso político10. Pertenencia a una asociación de víctimas11. Compromiso/ayuda a otras víctimas del terrorismo12. Ser ayudados por otras víctimas del terrorismo13. Participación en el debate político-social14. Apoyo social15. Apoyo político16. Acciones institucionales para garantizar su seguridad, reparación económica, asistencia psicológica. |
|---|

Cuadro 3. Elementos de resiliencia

Precisamente, son escasos los estudios sobre los factores implicados en la respuesta institucional (13-16 del cuadro). El análisis de los elementos de protección psicosocial pone de manifiesto las implicaciones y potencialidades del plano institucional para incrementar los apoyos sociales y recursos ambientales, así como para disminuir la tensión social y las presiones exógenas, como factores sociales que podrían incidir en la mejora de potencialidades individuales, mitigando las limitaciones individuales.

Se trata, en definitiva, de orientar la política pública para garantizar una incidencia y mejora de los “elementos ambientales”, de forma que se favorezca el desarrollo de la conducta adaptativa, mejorando la protección (Sánchez González, 2007¹⁵). En última instancia, esta política podría articularse a través de la visibilidad de las víctimas como factor de protección.

¹⁵ Entrevista realizada por El País, 27 de junio de 2007, y publicada en <http://www.institutodevictimologia.com/Articulos02.html>.

C. Orientaciones particulares para la asistencia a las víctimas de amenazas.

Una buena práctica política debe extender su ámbito de intervención y promover estudios sobre la violencia de persecución, por el carácter múltiple de este fenómeno y por las implicaciones en la victimación secundaria y terciaria.

Terminológicamente, desde el punto de vista jurídico, supone considerar “*el impacto de la amenaza terrorista de muerte sobre las vidas de las víctimas anticipadas*” (Universidad de St. Andrews, Escocia¹⁶); también denominadas víctimas de violencia de persecución (desde el punto de vista sociológico); víctimas de amenazas y coacciones terroristas.

Se trata de un colectivo conformado por unas 40000 personas, más de 3000 escoltas (2500 de la seguridad privada y otros 500, procedentes de la pública) que supone un gasto de 100.000.000€ (sufragado por Ministerio del Interior); integrado por un grupo mixto de miembros de fuerzas de seguridad, concejales, intelectuales, periodistas, docentes, miembros de la administración de justicia y empresarios, fundamentalmente, sin contar con las extorsiones no denunciadas.

Desde el plano psicológico, son sujetos con problemas en potencia, con riesgo de padecer anomalías (aunque se recomienda trabajar el propio control y bienestar psicosocial) puesto que esta situación de amenaza puede generarles a la larga trastornos por tristeza, desánimo y cansancio: problemas de ansiedad, miedo, insomnio, manía persecutoria, problemas de adaptación incluso riesgo de abuso de sustancias tóxicas.

Si bien es escasa la existencia de documentos normativos y oficiales, detallamos a continuación la evolución de la referencia a estas víctimas en la vida política y social:

¹⁶ Cfr. el punto noveno en <http://www.st-andrews.ac.uk/academic/intrel/research/cstp/research/desiderata.php>.

- Declaración cívica en defensa de la democracia y la libertad y de respeto a la pluralidad de la sociedad vasca, de EUDEL (2002).
- Dictamen de la comisión de derechos humanos y solicitudes ciudadanas sobre el análisis de la situación y necesidades de las víctimas, de 2005: propuestas para la retirada de expresiones públicas amenazantes a profesionales de la UPV.
- Manifiesto de Gesto por la paz y Elkarri (2004).
- Plan Gobierno Vasco en defensa de los DDHH y contra la violencia de persecución (2003).
- Declaración de Balmaseda (2007) que solicitan la inclusión de las víctimas de persecución como víctima del terrorismo.
- La Ley 4/2008 no dedica ningún título específico. No obstante, se hace referencia en el articulado de forma indirecta, instando a los poderes públicos a velar por el derecho a vivir sin violencia, miedo, opresión o intimidación. Asimismo, contempla la compensación económica de medidas de seguridad, asumiendo la responsabilidad de las instituciones en la protección de la *“seguridad, bienestar físico y psicológico, dignidad, vida privada, libertad de movimientos y de expresión así como de los derechos políticos de las víctimas de amenazas y coacciones terroristas”*.

A pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno Vasco, de los resultados del estudio no puede constatarse la eficacia de las iniciativas. En este sentido, COVITE destaca una serie de ámbitos, que, a su vez, ponen de manifiesto, unos posibles objetos de intervención o necesidades detectadas que deberían ser reconsideradas por las instituciones públicas:

- *apoyo,*
- *asistencia psicológica,*
- *asistencia en cambios de vivienda,*
- *asistencia laboral,*
- *concienciación pública,*
- *promoción de la necesidad de profesionalización y mayor formación de los escoltas privados,*
- *coordinación de los diferentes cuerpos y fuerzas de seguridad y escoltas privados.*

Y es que a su condición de víctimas de amenaza o de violencia de persecución se añade cierto “abandono”, derivado de la escasa concienciación de la sociedad, tal vez porque sólo afecta a una minoría. En todo caso, el “olvido político y social” mediatiza el compromiso hacia la deslegitimación.

Del resultado de las entrevistas realizadas a este colectivo en el Informe del Ararteko, se pone de manifiesto la necesidad de un análisis individualizado para determinar cómo debe ser la respuesta institucional ante este colectivo. En este sentido, se advierte que, sin recursos personales y familiares, el apoyo institucional se contempla o es percibido como secundario, amortiguador. No obstante podrían detectarse los planos en los que intervenir:

+Apoyo político
 +Apoyo social
 +Asistencia institucional en las esferas de protección, atención psicológica y reparación.

En cuanto a la valoración de la respuesta social y de la actuación de las distintas instituciones para aminorar la victimación, reproduciremos algunas de las expresiones y necesidades detectadas en las entrevistas realizadas:

- La actitud social es tipificada mediante la denominada “*metáfora del avestruz*”, socialmente instaurado ese “mirar hacia otro lado”.
- El apoyo laboral depende de si se forma parte de un colectivo amenazado; achacan una falta de apoyo político.
- El tratamiento de los medios de comunicación: buscan la noticia y suele ser partidista, políticamente impregnados.
- Las respuestas educativas son insuficientes; reivindican, como cuestión prioritaria, prevenir la manipulación de la construcción de valores en la juventud (llegar a ser víctima de los victimarios: la captación de jóvenes con desarraigo en el grupo de iguales, carne de cañón, especialmente vulnerables). Necesidad de incluir el tratamiento a los derechos de verdad y memoria en el curriculum; no se recoge el principio de respeto a las pluralidades; hay que tener en cuenta que esa llamada “motivación política”, como excusa que lo justifica todo, se genera en casa (de aquí el papel de la escuela en la compensación de desigualdades)
- El apoyo municipal es de crucial relevancia, como primer nivel de referencia institucional; es preciso aumentar la efectividad en la difusión de la información.
- En cuanto a la actuación de la Dirección de la atención de víctimas del terrorismo y la Comisión de derechos humanos del Gobierno Vasco, reclaman una independencia en este organismo, como en el caso del Ararteko. El Departamento de Interior es valorado positivamente, aunque reivindican algunos abusos en la protección por parte de las propias víctimas o lo ya reseñado como la ausencia de formación de los escoltas; valoraciones generales en relación a la

justicia y administración, policía, sin reseñar nada relevante en lo sanitario o de seguros privados.

- Nada significativo con respecto al servicio policial, trato de la administración de justicia, servicios sociales y sistemas sanitarios o acerca actuación de los seguros privados respecto de daños materiales. En cuanto a la consulta efectuada sobre la concesión de vacaciones de respiro para paliar la situación, consideran discriminatoria esta medida, que supondría tener preferencias o privilegios como ciudadanos o en relación a otros trabajadores de su misma profesión. Así pues, ven prioritario otros aspectos como la deslegitimación; asimismo, se quejan de la politización de determinadas asociaciones de víctimas, del olvido del sindicato y especialmente significativo, la escasa labor de la Iglesia, que ha estado mirando hacia otro lado y muy politizada.
- Valoran positivamente incluir como medida un encuentro con el agresor, previo arrepentimiento (encuentro restaurativo). Fundamentalmente, en la reparación, sitúan la educación como pilar.

∞ *Orientaciones para el desarrollo de políticas:*

- Reivindican más pedagogía social, prevención y solidaridad, sensibilidad; exigen que las acciones políticas “implícitas” sean coherentes con las últimas declaraciones y principios de la Ley 4/2008.
- Dar voz a las víctimas de amenaza para recoger sus propuestas de mejora así como para mitigar su sufrimiento.
- Necesidad de investigaciones específicas sobre víctimas de amenazas en zonas rurales y poblaciones pequeñas, así como estudios *pormenorizados de colectivos amenazados*.

- Necesidad de atender a su consideración de víctimas u objeto de vulneración de derechos humanos en tres aspectos cruciales:
 - El desgaste de una victimación anticipada y cronificada que incide sobre su desarrollo psicosocial y el bienestar físico, psíquico y emocional y socio-laboral lo que puede conllevar el aislamiento y la marginación social.
 - La imposibilidad de recuperar lo no vivido, que les convierte en sujeto de intervención incluso extinguido el terrorismo: para que puedan integrar esa parte de su vida, reconstruirla positivamente por ser víctimas políticas anticipadas/amenazadas por la defensa del Estado de Derecho.
 - La repercusión de la victimación en todas las facetas de su vida y particularmente, en su vida familiar.

Finalizamos perfilando unas buenas prácticas para aminorar la victimación, en las que podemos identificar unos niveles de profundización, en los que se evidencia la necesidad de acometer planes con unos objetivos bien definidos y evaluables, así como dotarlos de los recursos necesarios para su desarrollo:

- Aumentar la calidad de la protección: proponer códigos de actuación protegido-escolta en relación con la colaboración, la evitación de abusos, formas, el trato respetuoso y no machista, la estabilidad de la plantilla para preservar la intimidad familiar, la confidencialidad y, fundamentalmente la formación.
- Reconocimiento público de los derechos y solidaridad pública a través de medidas de atención institucional en diferentes campos: psicológico, material; vivienda, sociolaboral tanto de las víctimas amenazadas dentro de la CAPV como de las que se fueron y/o quieren regresar. Las medidas deben tender a normalizar lo máximo posible la vida de la persona amenazada, sin naturalizar la

vulneración de la defensa de un proyecto político, su condición de víctimas políticas.

- Medidas educativas en el plano de la prevención: deslegitimación del terrorismo con participación de familiares de amenazados. Se señala como herramienta óptima la creación de un archivo oral con los testimonios, desde un adecuado rigor científico, preservando la no revictimación; unos testimonios en relación a la capacidad del ser humano ante la superación de las adversidades y la actitud de ciudadanía activa y compromiso político por el estado de derecho, la libertad y la democracia.
- Impulso de la concienciación y responsabilidad social para evitar la indiferencia o mejor dicho filtrar rayos de luz, abrir caminos, senderos (abrir grietas ante la indiferencia) a través del fomento de la acción ciudadana y el espíritu crítico, algo que tendría que ver con la prevención para erradicar la indiferencia: dejar de ser *“espectadores de esta situación injusta, creando las circunstancias para modificarla, en la medida de nuestras capacidades y responsabilidades, con valor y constancia”*. Y es que, dentro de la complejidad de la situación, la modificación de ciertos aspectos, mediante medidas políticas y sociales, podrían traer consecuencias positivas tanto para los amenazados como para la sociedad en general.

D. La voz de las víctimas: recomendaciones sobre Participación, Memoria y Atención Institucional.

Desarrollar una praxis para fortalecer y promover que la ética del respeto de los derechos humanos fundamente las relaciones sociales y haga posible la convivencia, requiere una acción unitaria de los agentes políticos y de las instituciones públicas y sociales que articulan el tejido democrático.

Esta acción de reconstrucción de la convivencia, en la que deben participar activamente las víctimas, es fundamental no sólo para aliviar el sufrimiento, sino para evitar la exclusión y el aislamiento: ese escenario de escasa empatía para con ellas al que se ven sometidas y en el que no pueden dejar de vivir.

Las víctimas del terrorismo no sólo han de ser consideradas como víctimas de violaciones de derechos humanos sino que también deben ser reconocidas como víctimas de una agresión de signo totalitario contra los valores democráticos, contra el Estado de Derecho. Desde esta óptica colmaríamos la sed de dignidad, memoria, justicia, verdad y reparación que la Ley 4/2008 intenta saciar.

Asimismo, ha de evaluarse la eficacia de las medidas correctoras y el grado de satisfacción de las víctimas del terrorismo en un proceso activo, dinámico y sistemático de adaptación, evitando todo tipo de victimación secundaria y terciaria, la generada por las instituciones y la propia sociedad.

Con base en lo descrito, se ha llevado a cabo un proceso de valoración de las iniciativas recogidas en el Plan para impulsar la paz y el fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo, en particular, y detectando las iniciativas institucionales en los ámbitos de participación, memoria y reparación integral, en general.

En función del análisis de la información recogida a través de las entrevistas realizadas con diferentes representantes de asociaciones de víctimas del terrorismo y expertos sobre las temáticas referidas, exponemos a continuación unas orientaciones para desarrollar buenas prácticas en la atención institucional a las víctimas.

a) Orientaciones para potenciar la participación de las víctimas del terrorismo

a') Explicitar actuaciones para superar definitivamente la “metáfora del avestruz”

Es incuestionable el avance experimentado en las últimas décadas por la sociedad vasca, sobre todo si tenemos en cuenta que a la citada “metáfora del avestruz” le antecedía otra, que afortunadamente ya superada, la de la “complicidad”, postergada en la última etapa donde la barbarie hizo desencadenar la repulsa en la sociedad. En particular, es destacable el avance experimentado en la sociedad guipuzcoana, donde ya no hay “miedo a hablar sobre la violencia de ETA” y a mostrar públicamente una actitud de empatía con las víctimas.

Sin embargo, desde diversas asociaciones y en numerosos estudios se reivindica la urgencia de seguir avanzando para conseguir una socialización crítica y participativa de la ciudadanía que efectivamente se traduzca en un reconocimiento del sufrimiento de las víctimas, no sólo desde el ámbito educativo, sino implicando a diversos agentes tales como los medios de comunicación y la propia clase política. Es preciso, pues, impulsar la adecuación de respuestas institucionales en esta línea, puesto que, aunque se haya reducido, continúa habiendo un alto porcentaje de ciudadanos que no deja de mirar hacia otro lado.

Por una parte, en base a lo descrito, debe continuarse y mejorarse las actuaciones encaminadas hacia la sensibilización, empatía, acercamiento y reconocimiento de la propia Diputación hacia las víctimas.

Por otra parte, se reivindica la urgencia de realizar actuaciones que intencionalmente vayan encaminadas a reconocer la superación de la fase de rechazo, priorizándose las actuaciones pertinentes para conseguir dicho objetivo. Es preciso

explicitar los sentimientos de repulsa y estimularlos para favorecer una empatía y evitar la revictimación o victimación secundaria:

“La indiferencia, subjetivamente, vela más que desvela y por este motivo nos adormece sin que nos sintamos dormidos. Podemos instalarnos en ella toda nuestra vida, si logramos bloquearnos bien ante lo que podría cuestionarla” (Etxeberria, 2008:25¹⁷)

b) Caminar hacia un horizonte en el que las víctimas no incomoden

Tal y como se ha esbozado en el apartado precedente, se reivindica la necesidad de establecer una distinción entre las víctimas, puesto que la pluralidad de la sociedad vasca supone considerar las diversas realidades existentes.

La misma pluralidad aludida conlleva que determinadas víctimas puedan mostrarse especialmente incómodas a los ojos de la sociedad, puesto que luchan de forma activa por la verdad y la justicia, mientras que otras eligen la opción de no expresarse públicamente.

Es por ello que se plantea la necesidad de impulsar actuaciones para sensibilizar a la ciudadanía de forma que integre positivamente el significado de las reivindicaciones descritas. No obstante, habida consideración de la utilización política que en ocasiones se hace de las víctimas del terrorismo, desde diversas asociaciones y escritos de expertos se reclama la necesidad de salvaguardar el significado político de las víctimas y no desvirtuarlo. Fundamentalmente, las precisiones que se han recogido en este trabajo están estrechamente relacionadas con la exigencia del carácter prepartidario que deben adoptar las reivindicaciones de las víctimas y la propia responsabilidad de las víctimas en la lucha por la deslegitimación del terrorismo y el impulso de una sociedad pacífica, no enfrentada.

¹⁷ Etxeberria, X. (2009) “La educación para la paz vertebrada por las víctimas”. Bilbao: Bakeaz. Accesible en: <http://www.escueladepaz.org/es/publicaciones/mostrat/103-la-educacion-par>

- En primer lugar, las reivindicaciones de las víctimas deben ser tenidas en cuenta, de forma prioritaria, siempre que adopten fórmulas preparatorias, pues de lo contrario, se corre el riesgo de identificar las demandas con los objetivos concretos de un partido político.
- En segundo lugar, debe salvaguardarse el respeto a la víctima, el reconocimiento por parte de la sociedad, e impulsar medidas que fomenten evitar el victimismo, situando a las víctimas en el centro de la instauración de una cultura de paz, puesto que son el principal instrumento para la salvaguarda de los derechos humanos.
- Finalmente, la diferenciación apuntada exige subrayar que en las iniciativas institucionales ha de cuidarse especialmente al destinatario del acto, evitando que se produzca una mezcla de víctimas, puesto que en ocasiones dan lugar a reacciones contrarias a la finalidad de actualizar la presencia de las víctimas inicialmente pretendida. De ahí que se haya detectado la constatación de una falta de testeo previo en muchas de las iniciativas, fruto de una priorización de los objetivos políticos por encima del reconocimiento y reparación de los derechos de las víctimas que, como tal, requiere una consulta previa.

c') Fomentar iniciativas para reforzar la visibilidad de las víctimas, ya sea físicamente o de forma virtual

En líneas generales, se advierte y valora positivamente el impulso realizado en los últimos años, así como el esfuerzo por la perfección en la reparación de los derechos de las víctimas.

No obstante, se reivindica la necesidad de que las iniciativas realizadas tengan una mayor visibilidad en la Web de la Diputación.

Especialmente significativa es la alusión que se hace desde todas las asociaciones consultadas a la exigencia de otorgar una presencia, visibilidad específica a las víctimas de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, colectivo especialmente olvidado. A este respecto, cabe matizar la conveniencia de impulsar la sistematización o sostenibilidad de las experiencias de participación, huyendo de actuaciones esporádicas o puntuales.

d') Incluir consultas sobre la atención de las víctimas dentro de las iniciativas de participación ciudadana encuadradas en el programa "KUDEATUZ"¹⁸ promovido por la Diputación

El principal inconveniente que se plantea es cómo superar el recelo y el efecto negativo que en las propias víctimas ha supuesto esa "cultura prolongada de la no presencialidad, de mirar hacia otro lado", así como la propia invisibilidad de las víctimas, de forma que hay quienes mirarían con recelo el acercamiento por parte de las instituciones.

Con vistas a superar este hándicap sería deseable recurrir a las propias asociaciones para proyectar esta gestión compartida, con el objeto de conocer mediante este instrumento la voz de las víctimas, así como la valoración de las actuaciones a través de las asociaciones de víctimas, pues si bien la mayoría de las víctimas no constan como asociadas, terminan acercándose a las asociaciones.

En cualquier caso, se considera interesante contemplar la valoración de la respuesta institucional de las víctimas entre los ámbitos objeto de consulta dentro de la iniciativa

¹⁸ Un programa dirigido a promover un liderazgo compartido en materia de gestión, vehiculado por la directa participación de la ciudadanía (<http://www4.gipuzkoa.net/corporac/gnet/actNoticia.asp?c=308&p=ciu&i=c>)

desarrollada de gestión compartida anteriormente aludida. No obstante, se subraya la necesidad de que dicha consulta sea objeto de un tratamiento riguroso previo, para evitar una revictimación indeseada.

e') Repensar la participación de las víctimas desde las competencias de la Diputación y proponer actuaciones para impulsar la presencia de las víctimas del terrorismo

Más en particular, y respecto de las áreas específicas de actuación que competencialmente más corresponde a la Diputación Foral cabe incidir en:

- Servicios sociales: plantear iniciativas para colaborar con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.
- Cultura: cuidar y preservar los derechos de las víctimas en la celebración de fiestas. En este sentido, se denuncia expresamente la utilización de las fiestas vascas como contexto para propiciar el homenaje a los victimarios y sus reivindicaciones que han añadido dolor a las víctimas, de ahí que se demande a la Diputación una intervención activa en defensa y preservación de los derechos. La creación de un punto de observación en colaboración con los municipios y EUDEL para garantizar el protocolo de actuación ante actos ofensivos podría resultar una adecuada iniciativa en este punto.
- Exención y/o descuentos en servicios públicos gestionados por la Diputación, tales como las bibliotecas, polideportivos, desplazamientos, transportes, etc.
- Sociedad del conocimiento: visibilizar la atención a las víctimas mediante una sección específica en la Web de la Diputación.
- Financiar la publicitación de las convocatorias, experiencias de formación, encuentros, etc. de las víctimas, ofrecerles la posibilidad de que gestionen una Web, del mismo modo que se sufragan otros gastos de publicitación, como los carteles sobre la violencia de género.

- Colaborar activamente en todas aquellas medidas orientadas a reparación integral y reconocimiento con las instituciones que específicamente tengan competencia en ello.

b) Orientaciones en materia de Memoria

A grandes rasgos y directamente relacionado con la “metáfora del avestruz”, ya aludida, hay que recordar que el sector de la sociedad que mira hacia otro lado, también olvida con mayor facilidad.

En virtud de los cambios acaecidos, podemos constatar que las víctimas están presentes en el discurso, si bien no tanto en las actuaciones y respuestas institucionales. De ahí la necesidad de continuar trabajando activamente para mantener la actualización de la verdad mediante la memoria.

Veamos a continuación, las orientaciones recogidas para favorecer una memoria inclusiva, con diferentes itinerarios, donde estén todas las víctimas incluidas, en función de la realidad diversa de la sociedad vasca anteriormente referida.

Es preciso luchar para que exista una historia de las víctimas; una historia con un rigor, con un distanciamiento. Se trataría de una historia polifónica, inclusiva que aumentaría la verdad.

Hay que partir de la necesidad de lograr que la verdad sea la base de la memoria y trabajar para que esa memoria, que al principio será de carácter espontáneo, adquiera una implementación intencional mediante actos para favorecer su consolidación; “verdad in memoria” será la base de la justicia y la reparación integral de las víctimas.

En otro sentido, la memoria puede favorecer el reconocimiento de los errores cometidos, erigiéndose en un elemento esencial para reeducarnos mediante un aprendizaje moral y político, puesto que hay que recordar para no repetir el mal realizado. No ha de tratarse de un simple recuerdo, sino que debemos buscar la calidad moral del recuerdo, de forma que la memoria del mal sea un instrumento para la deslegitimación del terrorismo.

A continuación, se apuntan diferentes criterios que deberían inspirar un adecuado tratamiento de la memoria:

- Colaborar para favorecer el recuerdo, evitando situaciones de olvido.
- Trabajar unívoca y coordinadamente sin utilizar políticamente a las víctimas, favoreciendo una memoria inclusiva, poniendo el punto de mira en la reconciliación y en el acercamiento; de forma rigurosa, pero buscando un sentido prepartidario.
- Impulsar la actuación unívoca de las asociaciones en el trabajo de la memoria.
- Priorizar el trabajo de la memoria como un prerequisite para la reconciliación. A corto plazo se ve factible la desaparición de ETA, pero no sus problemas morales derivados. Hay que allanar el terreno para hacer posible la reconciliación; éste debe ser el objetivo. *“Si hay olvido, no hay reconciliación, pues es necesario que tome consciencia de la circunstancia que nos desconció para podernos reconciliar; una reconciliación que será en todo caso asimétrica en el mal”* (Etxeberria, 2011¹⁹).
- No vincular la memoria a la exigencia de perdón, sino al respeto y reconocimiento de los derechos de las víctimas.
- Colaborar con iniciativas educativas *on line* y físicamente así como en la elaboración de un archivo oral.

¹⁹ Seminario Foro asociaciones DDHH y Paz y AIPAZ. 25-26 marzo. Accesible en: <http://www.ddhhypaz.org/descargas/foro-paz-2011-es.pdf>

- No caer en el anonimato mediante placas genéricas, sino aproximarse a iniciativas trabajadas donde la víctima adquiera un valor específico
- Colaborar en reportajes, debates para los medios de comunicación, para que las iniciativas a favor de la memoria adquieran un carácter dinámico.
- Más allá del “Día de”, deben procurarse actuaciones sistemáticas para que la ciudadanía se sensibilice con la necesidad de trabajar la memoria de las víctimas.

En definitiva, hay que evitar ser reiterativo, cuidando la forma, buscando la identificación de la sociedad con el símbolo que se utilice para fortalecer la memoria de las víctimas (cuando se trate de un lugar, obra de arte, evento, etc). En este sentido, debe acompañarse de un programa para sensibilizar a la ciudadanía y promover la identificación con los símbolos de la memoria, de forma que, educando la mirada se favorezca la reparación de las víctimas a través de una actualización de la verdad mediante el fortalecimiento de la memoria; un recuerdo para la deslegitimación social del terrorismo y el impulso de los derechos de las víctimas.

De este modo, se evitaría proceder mediante la generación de un listado de actuaciones (a tachar en función del cumplimiento y realización), buscando más bien el establecimiento de un programa sostenible en el tiempo, objeto de sucesivas revisiones de forma que se asegure lograr un hondo calado en la sociedad.

c) Orientaciones generales de las víctimas sobre la actuación institucional

Concluimos recogiendo una síntesis de las principales aportaciones y valoraciones de carácter general en materia de atención institucional a partir de las entrevistas realizadas con las víctimas.

En primer lugar, destacamos las valoraciones respecto del Plan de impulso de la paz y fortalecimiento de la memoria de las víctimas de la Diputación, anteriormente aludido.

<p>Realización de proyectos de sensibilización social: exposiciones itinerantes, obras de teatro y cine fórum dedicados a la paz, derechos humanos y víctimas del terrorismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar intencionalmente en función del objeto de exposición (si se trata de un atentado o si es una exposición general) • Búsqueda de un consenso social razonable donde estén presentes todas las voces • Seleccionar obras susceptibles de fomentar actitudes de tolerancia, diálogo • Es preciso cuidar expresamente la planificación en relación a los agentes, al desarrollo de la experiencia y al seguimiento de la misma.
<p>Celebrar anualmente en colaboración con el conjunto de las instituciones públicas del territorio un acto institucional de reconocimiento a las víctimas del terrorismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar un tratamiento puntual • Trabajar previamente el consenso social • Realizar la planificación y seguimiento con expertos • Celebrar un día de las fuerzas de seguridad y otorgar condecoraciones

En segundo lugar, recogemos las valoraciones sobre la idoneidad de las iniciativas repasadas en los apartados precedentes, en relación al impulso en materia de participación y memoria de las víctimas del terrorismo.

<i>Propuestas</i>	<i>Valoración</i>
<p>1) Publicitar el reconocimiento social online: mediante secciones específicas en las Webs oficiales de municipios y órganos forales y gubernamentales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con expertos la forma, conforme a lo expresado con anterioridad. • Cuidar expresamente el proceso con vistas a evitar posibles revictimaciones
<p>2) Promover la denominación de un lugar público en memoria de las Víctimas, especialmente en las localidades donde haya ocurrido un atentado y organizar medidas educativas de forma paralela.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir la denominación “víctima del terrorismo” en el símbolo en cuestión. • Complementar esta medida con el uso de símbolos que alberguen medidas educativas paralelas • Trabajar de forma paralela que no sea mal interpretado, que no sirva para dividir en vez de

	<p>para integrar, que no incluya víctima-victimario. Asimismo, eliminar vestigios de la apología de la violencia aun presentes que violan los derechos de las víctimas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Citar en las sesiones de JJGG “tal día como hoy falleció (...)víctima del terrorismo”
3)Reivindicar el papel de las víctimas en la defensa de la democracia y la deslegitimación del terrorismo en los actos sobre la memoria	<ul style="list-style-type: none"> • Las víctimas han de asumir una responsabilidad en la participación activa y compartida de dichas iniciativas
4) Promover la construcción de un Centro de la Memoria para conmemorar, conservar, investigar difundir y servir de observatorio del fortalecimiento de la memoria de las víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar si es preciso generar uno en toda Euskadi o implementarlo de forma itinerante. • Asegurar que sea fruto del consenso de partidos para garantizar la sostenibilidad de las experiencias • Favorecer la difusión de forma que la ciudadanía pueda conocerlo; implicar a los historiadores, educadores y asegurar específicamente la presencia activa y específica de los miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Finalmente, sintetizamos a continuación las medidas más demandadas para orientar buenas prácticas en materia de reparación integral de las víctimas.

1. Sensibilizar a la ciudadanía hacia un arrepentimiento por el olvido de las víctimas más castigadas por la violencia, miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, que constituyen el grueso de las víctimas de ETA; proporcionarles un espacio y colaborar en la subvención para sufragar la difusión de eventos sobre la atención a las víctimas.
2. Colaborar en el reconocimiento de las víctimas como testigos de la injusticia, evitando potenciar situaciones que favorezcan el victimismo
3. Realizar un seguimiento y atención de las asociaciones, favoreciendo las subvenciones y no burocratizando las ayudas. Tener en cuenta los principios rectores del documento suscrito para favorecer la reparación integral de las víctimas, del 23 de noviembre de 2010.
4. Dar voz a las víctimas, huyendo de un tratamiento esporádico en un día específico así como evitar que exista actuaciones reiterativas, solapadas.
5. Solicitar a los ayuntamientos y EUDEL que procedan a denominar calles con nombres de víctimas del terrorismo, especificando esta condición.
6. Colaborar en la sensibilización social para favorecer el retorno de las víctimas que residen fuera de Euskadi

PARTE II

ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPULSO DE LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN

José Luis de la Cuesta Arzamendi
Laura Pego Otero
Ana Isabel Pérez Machío

CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZACIÓN

José Luis de la Cuesta Arzamendi

Director IVAC/KREI

Laura Pego Otero

Investigadora IVAC/KREI

A. Introducción

Euskal Herria, entendida como una región europea que comparte una cultura común, está conformada por siete territorios (Alava, Bizkaia, Gipuzkoa, Navarra, Lapurdi, Zuberoa y Nafarroa Behera), con una distribución política dividida entre dos Estados fronterizos: España donde se encuentran situados los cuatro primeros; y Francia. Con una extensión total de 20.664 kilómetros cuadrados, cuenta con una población de unos 3 millones de habitantes (2.500.000 en los territorios del sur correspondiente a España y 500.000 en el norte)²⁰.

De acuerdo con las referencias históricas, el pueblo vasco es una de las etnias más antiguas de Europa y el Euskera se considera una lengua pre-indoeuropea. En los siglos X y XI, Navarra se constituye como un importante reino, bajo el gobierno de Sancho III, cuya influencia se extiende incluso más allá de los territorios vascos. Con el fallecimiento del monarca en 1035 se produjo la división y reparto del reino entre sus herederos, no volviendo a constituir estos territorios una unidad política nunca más, si bien siempre han mantenido unos estrechos lazos culturales y la misma lengua²¹.

²⁰ DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., “Efforts to put an end to E.T.A.’s terrorism: evolution, present situation and perspectives of future”, *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 47. ½, 2009, p. 23.

²¹ Ídem

En consecuencia, se puede afirmar que –con la excepción indicada –, no ha existido un Estado común vasco propio, aglutinador de las denominadas siete provincias. Pero ello no ha sido óbice para que a lo largo de su historia, estos territorios compartan características culturales y lingüísticas comunes que permitan a los vascos ser considerados como un pueblo²² y gozar de una identidad propia común.

Pese a los cambios sufridos en tiempos posteriores al siglo XII, lo cierto es que cada uno de los territorios vascos situados en la Península Ibérica (Araba, Gipuzkoa, Bizkaia y Nafarroa) disfrutaban de una fiscalidad propia, de libertad de comercio y ejercían su defensa militar, lo que les proporcionaba en la práctica un autogobierno muy amplio²³.

Pero, en el siglo XIX, la traslación de las aduanas a las costas, los cambios en la administración de justicia, el constitucionalismo liberal español, las corrientes centralistas y finalmente con la Ley de 21 de julio de 1876 se buscó la abolición de los fueros vascos. Se trataba de aplicar el régimen político común de los otros territorios que conformaban España, introduciendo medidas de igualación administrativa que modificaron el régimen y la composición de las diputaciones²⁴.

Pese a todo ello, los territorios vascos conservaron parte de su autogobierno, en el caso de Navarra con la ley “paccionada” de 1841, los territorios de Gipuzkoa, Araba y Bizkaia lo lograron con el surgimiento en 1878 de los Concierdos Económicos. Sin embargo, en estos territorios se instauró un sentimiento de insatisfacción como consecuencia de la desaparición del status anterior, resentimiento que cristalizó en la reivindicación nacionalista. En el seno de este movimiento, que nace a finales del siglo

²² ARRIETA ALBERDI, J., *Historia e identidades nacionales. Hacia un pacto entre la ciudadanía vasca*. Edit. Servicios Redaccionales bilbainos, Bilbao, 2007, pp. 59-77.

²³ BELENGUER CEBRIÁ/ARRIETA ALBERDI/FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Idea de España en la edad moderna*. Edit. Real Sociedad Económica de Amigos del País, Valencia, 1998, p 39-61.

²⁴ BELENGUER CEBRIÁ/ARRIETA ALBERDI/FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *ibidem*, p 39-61.

XIX, surgen diferentes corrientes o partidos con exigencias de autogobierno de intensidades diversas, que varían desde los que se sitúan en la recuperación del antiguo régimen foral adaptado a los nuevos tiempos (llámese soberanía compartida, estado confederal, etc.), hasta los que defendían la independencia total del Estado.

Iniciado el siglo XX se produce el proceso de industrialización española. La economía vasca se transformó de forma espectacular, situándose en la avanzada de la integración en el capitalismo moderno. Es en ese tiempo cuando diferentes sectores políticos y sociales vascos coinciden en considerar el fuero vigente en aquella época excesivamente centrado en su carácter económico-administrativo, despojado de su independencia política, característica de otros tiempos pasados.

En ese contexto, en 1917 surgió una corriente, autodenominada autonomista, liderada por las propias diputaciones, en la cual los nacionalistas ven reconocidos sus principales anhelos. Se redactará el documento denominado “Mensaje” que los comisionados de las tres diputaciones entregaron al Gobierno en 1917. Pese a que esta corriente no obtendrá avances significativos con respecto al autogobierno, su mayor logro será conseguir sentar las bases para la reserva de los derechos históricos, el restablecimiento de organismos forales y la reivindicación de una mayor autonomía²⁵.

Posteriormente, con la instauración en 1931 de la II República española se permitió, a través de los beneficios de la política autonómica, el reconocimiento de los diferentes pueblos integrados en el Estado (Catalán, Gallego y Vasco), llegando incluso a la redacción por parte de Eusko Ikaskuntza del proyecto de Estatuto Vasco de 1931.

Desgraciadamente, con la llegada de la Guerra Civil y el triunfo del bando franquista se frustraron las expectativas creadas. En el caso de las provincias vascas de

²⁵ ARRIETA ALBERDI, “Las imágenes de los derechos históricos. Un estado de la cuestión”, en [Derechos históricos y constitucionalismo útil](#), Madrid, 2001, siguiendo a ESTORNES (1990) en su capítulo “El modelo catalán y el nacionalismo vasco”.

Gipuzkoa y Bizkaia, fueron declaradas traidoras al régimen, procediendo el nuevo gobierno golpista a suprimir cualquier signo de autogobierno, quedando en consecuencia, anulados sus fueros.

B. El régimen de Franco y el nacimiento de ETA

En 1939 el alzamiento militar liderado por el general Franco triunfó finalmente en todo el territorio del Estado acabando con la República. El nuevo régimen lleva a cabo una fuerte represión política, especialmente dirigida a acabar con los movimientos sociales y nacionalistas que supusieran una amenaza al nuevo orden establecido, actitud que se convertirá en una constante durante casi los cuarenta años de perpetuación de la dictadura.

En el caso del País Vasco los ataques a la cultura vasca y al nacionalismo vasco en general fueron atroces. Como repulsa a esta actitud, en 1952 se crea EKIN, grupo conformado por un número limitado de estudiantes universitarios que pretenden poner el contrapunto a los nacionalistas tradicionales²⁶ en cuanto a su respuesta si bien sus esquemas ideológicos no eran muy diferentes de aquéllos. Se caracterizaron por ser principalmente un grupo de estudio que mantenía un estrecho contacto con las juventudes del PNV (Euzko Gaztedi)²⁷. Posteriormente, en 1959 se producirá una escisión de EKIN que dará lugar al nacimiento de Euskadi Ta Askatasuna (ETA). Esta nueva organización tiene como objetivo preservar el euskera y cultura vasca, estableciendo como finalidad última el logro de la independencia de los siete territorios vascos a través de la lucha armada.

²⁶ DE LA CUESTA ARZAMENDI, "Efforts...", cit. p. 24.

²⁷ BRUNI, L., *E.T.A. Historia política de una lucha armada*. Edit. Txalaparta, Bilbao, 1987, p. 29.

En palabras de JAUREGUI²⁸, “*El fenómeno de ETA es el resultante de la composición o interacción de dos factores, a saber: la ideología nacionalista sabiniana, y el franquismo*”, para continuar afirmando este autor que ETA no se puede explicar ni comprender en ausencia de estos dos aspectos.

Será el 18 de julio de 1961 cuando ETA cometa su primera²⁹ acción armada al intentar, con resultado fallido, descarrilar un tren que viajaba a San Sebastián con simpatizantes franquistas para acudir a un acto conmemorativo del inicio de la guerra civil. Un año después, en mayo de 1962, ETA celebrará su Primera Asamblea, constituyéndose como el Movimiento Revolucionario Vasco de Liberación Nacional, de carácter clandestino que utilizará la lucha armada como vehículo para lograr la independencia de Euskadi. Es a partir de ese momento cuando se produce la separación irreversible del PNV, comenzando aquella organización a ostentar un peso específico en el ámbito de la comunidad vasca³⁰

Los años 60 también son tiempos de importantes movimientos de población procedentes de diferentes partes del Estado hacia zonas con emergente potencial económico como es el ejemplo de Euskadi. El desarrollo industrial de los territorios vascos, principalmente Bizkaia y Gipuzkoa, atrajo a un importante número de personas ávidas de una mejor vida.

²⁸ JAUREGI, G., *Ideología y estrategia política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Edit. Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid, 1981, p. 460.

²⁹ Algunas fuentes consideran que la primera acción armada atribuible a la organización fue la explosión de una bomba el 27 de junio de 1960 en San Sebastián, suceso en el que falleció la niña de 22 meses de edad, Begoña Arroz Ibarrola, si bien las tesis mayoritarias otorgan la autoría de ese atentado al DRIL (Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación).

http://es.wikipedia.org/wiki/Banda_Terrorista_E.T.A.

http://es.wikipedia.org/wiki/ETA#Antecedentes_y_or.C3.ADgenes

³⁰ JAUREGI, *Ideología, cit.* Pág. 88.

**REPERCUSION DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN EL
CRECIMIENTO DE LA POBLACION VASCA (1950-75)³¹**

	Crecimiento real (1975)	Crecimiento natural estimado (950-1975)	Crecimiento debido a la inmigración
ALAVA	120.291	43.033	77.257
GUIPUZCOA	308.477	148.405	160.027
NAVARRA	100.935	118.828	-17.893
VIZCAYA	582.492	221.419	371.073
PAISVASCO	1.112.195	531.685	590.464

Hasta finales del año 1963 y principios de 1964 ETA se posicionará contra el comunismo, en la línea del nacionalismo histórico³². Esta tendencia se refleja en la II Asamblea, celebrada en Baiona en 1963, y la III Asamblea de 1964. Pero, como consecuencia de la convulsa sociedad vasca, marcada por las crisis económicas, la organización sufrirá una importante evolución en sus planteamientos acercándose a la clase trabajadora. De esta forma, abandonará el nacionalismo sabiniano para avanzar hacia la guerra revolucionaria.

En 1965 se celebra la IV Asamblea, donde se ponen de manifiesto la diversidad ideológica existente entre el nutrido grupo de miembros que se ha unido a la organización en estos últimos años. Se constituyen tres corrientes en ETA: los obreristas; un grupo claramente pequeño-burgués; y, en tercer lugar, los tercermundistas cuyos componentes asumen la vía revolucionaria imperante en países del tercer mundo como camino para lograr la libertad de Euskadi³³. Serán las tesis defendidas por este último grupo las que finalmente se impongan.

En la V Asamblea, celebrada en dos fases (la primera a finales de 1966 y la segunda en marzo de 1967), se adoptaron unas posiciones ideológicas con una clara tendencia

³¹ <http://www.ingeba.org/liburua/topake2/picaenc2/picaenc2.htm>

³² JAUREGI, *Ideología...*, cit. p. 106.

³³ Clasificación realizada por JAUREGI, *Ideología...*, cit. p. 467.

marxista-leninista³⁴. ETA pone en práctica la denominada táctica acción-represión con buenos resultados, provocando una respuesta policial contundente que llevará a la casi total desarticulación de la organización en 1969.

Al año siguiente, 1970, se convocará la VI Asamblea donde se constatará la existencia de al menos cuatro importantes corrientes dentro de la organización: las Células Rojas identificadas con el marxismo clásico; los defensores de las tesis colonialistas; los que pretenden la constitución de un partido de la clase obrera (entre éstos se encuentra la dirección de ETA, pero finalmente serán expulsados, autodenominándose ETA VI en reconocimiento de aquella Asamblea); por último, el grupo de los “milis”, defensores de la actividad armada como medio principal para el logro de sus objetivos. Como consecuencia de los desacuerdos internos se producirá la primera escisión, ETA VI, grupo que finalmente se integrará en la Liga Comunista Revolucionaria. Así mismo, se produce una alianza entre los “milis” y los colonialistas, que se denominarán ETA V, negando toda legitimidad a la última Asamblea celebrada, lo que provocará el abandono de la organización por parte de las Células Rojas.

Las fracturas internas hacen pensar que la organización está prácticamente extinguida pero, a finales de ese mismo año (1970) tendrá lugar el Proceso de Burgos³⁵. Por la vía procesal militar se juzgará a dieciséis miembros de la organización, entre los que se encontraban dos sacerdotes. La sentencia condenará a nueve de ellos a muerte y al resto a penas que sumaron más de quinientos años de prisión. La gran repercusión internacional del juicio, que se transformó en una fuerte oposición exterior contra el régimen franquista, así como la implicación de la Iglesia, obligará al régimen a indultar a los sentenciados a muerte. La importancia de este proceso para el futuro de ETA es trascendental al lograr su reconocimiento en gran parte del mundo.

³⁴ JAUREGI, *ibidem*. p. 394.

³⁵ JAUREGI/ VEGA, *Crónica del antifranquismo (2). 1963-1970: El nacimiento de una nueva clase política*. Edit. Argos Vergara. Barcelona. 1987. p. 377 y ss.

En los años siguientes se producirá un espectacular desarrollo de la organización, ejecutando en 1973, la que hasta ese momento será su acción más importante, el atentado con resultado de muerte del Presidente del Gobierno, el almirante Carrero Blanco.

Pero los conflictos internos continúan en el seno de la organización, esta vez provocados por el resultado de su primer ataque masivo, realizado en Madrid, en la cafetería Roland de la calle Correo, el año 1974, que tuvo como consecuencia la muerte de 12 civiles y más de 80 personas heridas. ETA quedará dividida en dos grupos, ETA militar defensora de la insurrección popular y proclive a ese tipo de acciones y ETA político-militar, que aceptará la violencia pero practicada de forma selectiva, tal y como se había utilizado hasta ese momento³⁶.

C. La muerte de Franco, indultos y amnistía.

Una vez fallecido Franco el 20 de noviembre de 1975, el rey Juan Carlos I, a propuesta del Gobierno y del Parlamento, firmó un número importante de indultos y amnistía. En primer lugar, nombrado Adolfo Suárez Presidente del Gobierno, se promulgó el Real Decreto-Ley 10/1976, de de 30 de julio³⁷, concediendo amnistías que dejaron en libertad a miles de prisioneros políticos, sin embargo esta norma no beneficiaba a los condenados por delitos que hubieran lesionado o puesto en peligro la vida o la integridad de las personas, en consecuencia no fue de aplicación a la gran mayoría de los miembros de ETA, que continuarán en prisión³⁸.

³⁶ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit., p. 25

³⁷ <http://www.boe.es/boe/dias/1976/08/04/pdfs/A15097-15098.pdf>

³⁸ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit. p. 25

Con la finalidad de ampliar la aplicación de la amnistía, el Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo³⁹, modificará el artículo 1º de su predecesor, suprimiendo el inciso “puesta en peligro”, dejando excluida de su aplicación únicamente los supuestos delictivos con resultado lesivo para las personas. Sin embargo, los efectos de estas normas no tuvieron alcance hasta que el Parlamento aprobó por unanimidad la Ley 46/1997, de 15 de octubre, de Amnistía⁴⁰, que reconoció su aplicación a todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuera su resultado, que fueran tipificados como delitos o faltas.

Pese a los avances hacia la democracia que se estaban produciendo, la situación en el País Vasco era muy compleja. Los partidos políticos tradicionales tomaron parte en las primeras elecciones generales celebradas el 15 de junio de 1977, manifestando ETA político-militar su apoyo a Euskadiko Ezkerra. Por el contrario ETA militar decidió no tomar parte en los comicios al no ser aceptada su propuesta denominada Alternativa KAS⁴¹. Esta requería:

- El reconocimiento de todas las libertades democráticas
- La amnistía completa
- La adopción de medidas para la mejora de las condiciones de vida de las masas populares y, en particular, de la clase obrera.
- La disolución de las fuerzas represoras
- El reconocimiento de la soberanía nacional de Euskadi y, en consecuencia, el derecho a decidir de los vascos en entera libertad su destino, incluyendo la creación de un nuevo Estado si ésta fuera su voluntad.

La decisión de no tomar parte en los comicios fue acompañada del compromiso de continuar con la lucha armada. En otoño de 1977, se produjo la liberación de los últimos 30 presos de la organización en aplicación de las leyes de amnistía, sin embargo, al

³⁹ <http://www.boe.es/boe/dias/1977/03/17/pdfs/A06201-06202.pdf>

⁴⁰ <http://www.boe.es/boe/dias/1977/10/17/pdfs/A22765-22766.pdf>

⁴¹ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit. p. 25-26

mismo tiempo se abrieron nuevos procedimientos judiciales contra miembros de ETA, como consecuencia de los ataques realizados durante el verano de ese mismo año.

El 6 de enero de 1978 se constituye el Consejo General Vasco. A finales de ese mismo año, el día 6 de diciembre, se celebrará el referéndum que aprobará la Constitución Española.

D. La Constitución de 1978 y el reconocimiento de la foralidad.

Con la llegada de la democracia y la redacción de la Constitución de 1978 se reabrió el debate sobre la estructura territorial del Estado, poniéndose de manifiesto las aspiraciones de los diferentes territorios y agrupaciones sociales.

La diferencia en las reclamaciones de mayor autogobierno fueron patentes entre las regiones que conformaban España, que finalmente se plasmaron con la elaboración del Título VIII de la Constitución sobre las Autonomías. En opinión de Eliseo Ajas⁴², el punto de partida correcto fue aceptar la existencia de una gran desigualdad en la aspiración al autogobierno, y en la propia noción de la autonomía entre los diferentes territorios, lo que se percibía de manera evidente si se comparaban Cataluña y Euskadi, por un lado, y el resto de Comunidades Autónomas.

En el caso de los territorios vascos, la peculiaridad de su régimen foral quedó recogida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. El debate de los derechos históricos en las Cortes Constituyentes fue controvertido, destacando las siguientes posturas planteadas⁴³:

⁴² AJA, E., "Desarrollo del modelo autonómico. Un balance", en *Estudios sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco*. Edit. HAEE/IVAP, Oñati, 1991, pp. 31-54.

⁴³ ARRIETA ALBERDI, "Las imágenes...", cit.

- El Senador Gregorio Monreal, que participó de forma destacada en el debate de la Disposición Adicional Primera, defendía un autonomismo con base en los precedentes estatutarios de la República, aglutinador de los movimientos nacionalistas y otros partidos no nacionalistas pero que sí se mostraron a favor del autonomismo. Esta alternativa contribuiría a la creación de la comunidad vasca como un nuevo sujeto político. Pero para ello era necesario superar los precedentes históricos forales, o lo que es lo mismo, la no supeditación a la tradición foral, la creación de la comunidad vasco-navarra como sujeto político, y su incardinación en un Estado español reconocedor de su conformación por una pluralidad de naciones. Esta proposición no fue aceptada.

- En otro sentido, el discurso realizado por Xabier Arzallus en la Comisión Constitucional del Congreso, centraba los principios del fuerismo en la independencia originaria y la integración mediante pacto coordinado, no cuestionando la unidad del Estado. Este planteamiento era contrario a la idea de secesión, destacando en su discurso las materias que el Estado no podría transferir o delegar en ningún caso.

- El informe del grupo de Senadores vascos calificó la cuestión foral como un problema enquistado. Entre las soluciones que propuso estaba la restitución inmediata de los Conciertos Económicos a las provincias vascas, pero sin excluir la posibilidad de establecer este mecanismo en el resto de territorios del Estado. Solicitaban, así mismo, un cambio de actitud que posibilitara la restauración de la confianza del pueblo vasco con el Estado.

Finalmente, la Disposición Adicional Primera quedará redactada de la siguiente manera: *“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”*

La Constitución de 1978 es aprobada en referéndum el 6 diciembre, si bien en el País Vasco la abstención fue mayoritaria. Entre otros partidos vascos, el PNV pidió la abstención, no como consecuencia del contenido de la Disposición Adicional Primera, sino por recoger este texto, entre otras cuestiones debatidas, que la soberanía reside en el pueblo español y la indivisibilidad de la nación española⁴⁴.

Un año después, el 18 de diciembre de 1979 se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, refrendado popularmente con un resultado de 58,85% de los votos afirmativos y una notoria abstención, del 41,1%.

En Navarra la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue aprobada por su parlamento, pero no fue sometida a referéndum ante la ciudadanía navarra. De esta forma, Navarra se convertía en una comunidad foral diferenciada de la CAPV, si bien la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución recoge su incorporación, en cualquier momento, siempre que existiera una mayoría favorable⁴⁵.

Una de las características principales del Estatuto de Gernika es el gran reconocimiento e importancia que concede a los Territorios Históricos, a los que se les atribuye un amplio nivel de autonomía⁴⁶. En opinión de Lamarca y Virgala, las razones que justificaron este hecho fueron fundamentalmente cinco:

- La apelación continua a la historia reforzó a las provincias como titulares históricos del autogobierno vasco.
- Como antecedente, el reconocimiento otorgado a la autonomía provincial en el Estatuto Vasco de la II República.

⁴⁴ TAMAYO SALABERRIA V., *Vasconia, la reivindicación política pendiente*. Edit. Erein, Donostia-San Sebastián, 2008.

⁴⁵ TAMAYO SALABERRIA, *ibidem*. 2008.

⁴⁶ LAMARCA ITURBE, I./VIRGALA FORURIA, E., *El Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Edit. Facultad de Derecho de San Sebastián, Donostia-San Sebastián, 1987.

- La defensa por parte del PNV de un modelo confederal de organización interna de Euskadi.
- Durante el franquismo, Araba y Navarra conservaron una autonomía administrativa y fiscal. En la elaboración del Estatuto se entendió que esa autonomía debía mantenerse para poder integrar a ambos territorios en un proyecto común de autogobierno vasco.
- Los Territorios Históricos detentaron un protagonismo considerable en la gestación y desarrollo del Consejo General Vasco, lo que fortaleció su posición en el debate sobre el Estatuto.

De esta forma, el Estatuto de Gernika contendrá los elementos nucleares de la autonomía provincial, reconociendo a los Territorios Históricos el derecho a regirse de forma autónoma y asignándoles competencias con carácter exclusivo⁴⁷.

E. Nuevas normas jurídicas a partir de la instauración de la democracia

Fueron numerosas las normas que se introdujeron en el ordenamiento jurídico español en el periodo de transición para abordar el tratamiento del fenómeno de ETA. Anteriormente, los actos terroristas concernían en exclusiva a la jurisdicción militar, con aplicación del Código Castrense. A partir de 1977 este tipo de ilícitos fueron transferidos al Código Penal, pasando a ser competencia de la justicia ordinaria. En 1979, pero principalmente en 1981, se incorporaron a la legislación Penal nuevos tipos, tales como la asociación a banda armada y el ensalzamiento del terrorismo (apología). En 1984 se aprobará una la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, que refunda y

⁴⁷ LAMARCA ITURBE, I., “El sistema de distribución de competencias entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos: aproximación a una realidad compleja”, *Estudios sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco*. Edit. HAEE/IVAP, Oñati, 1991, pp. 421-479.

complemente toda la producción legislativa en materia de terrorismo, situando ésta fuera del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Sin embargo, pocos años después, en 1988, volverán a incorporarse en ambas normas⁴⁸.

La aprobación del hoy vigente Código Penal de 1995 no puso fin a las reformas legales en la materia, más bien todo lo contrario. Las modificaciones continúan realizándose de forma periódica con tendencia a la extensión de los tipos incriminatorios y al endurecimiento de las condenas.

En este sentido, como sucede en la actualidad en otros estados, la legislación antiterrorista española constituye un típico ejemplo de “legislación de emergencia”. Este tipo de producción legislativa se caracteriza por su desviación de las normas generales sobre tipificación y sanción, con la finalidad de asegurar una respuesta firme en el marco de la justicia penal y del tratamiento penitenciario. Para ello se adelanta el momento de la intervención penal, se expande la incriminación, se incrementa el castigo y su ejecución incluso en los supuestos de menores infractores, y se aumenta el poder de los órganos de enjuiciamiento y ejecución en detrimento de las garantías procesales. Todo ello viene acompañado de una fuerte presión sobre la izquierda abertzale por medio de reformas en la ley penal pero también en otro tipo de normas no penales, en concreto con la promulgación en 2002 de la nueva Ley de Partidos Políticos, por medio de la cual se da una nueva perspectiva en la lucha contra el terrorismo⁴⁹.

⁴⁸ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit.p. 26.

⁴⁹ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit.p. 27.

F. El tratamiento de las víctimas del terrorismo

Transcurridos 50 años desde el nacimiento de ETA, el balance del sufrimiento causado es estremecedor. Los datos proporcionados por la Fundación de Víctimas del Terrorismo⁵⁰ cifran en 829 las personas asesinadas, 44 de ellas antes de la muerte de Franco, el resto, 785, después del fallecimiento del dictador. Continuando con las víctimas de la organización, fueron 84 las personas secuestradas, pero en lo que respecta a las que fueron objeto de exigencia del impuesto revolucionario o a las víctimas de la denominada “violencia de persecución” hay que decir que las cifras son difíciles de calcular⁵¹.

a) Legislación estatal

El tratamiento legal de las víctimas del terrorismo comenzó a finales de los años 70, concretamente con la aprobación del Real Decreto Ley de 3/1979 de protección de la seguridad ciudadana y su norma de desarrollo el Real Decreto 484/1982, donde se recogía el derecho de estas víctimas a obtener una indemnización por parte del Estado. Posteriormente se redactará la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, sobre medidas contra la actuación de bandas armadas y actividades terroristas o rebeldes, en su artículo 24 establece el derecho a ser resarcidos por el estado las personas que hayan sufrido daños corporales causados como consecuencia o con ocasión de las actividades terroristas. Esta norma será desarrollada por el Real Decreto 336/1986 de 24 de enero, que regula las indemnizaciones a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas, que será derogada por el nuevo Real Decreto 1311/1988, de 28 de octubre. En todo

⁵⁰ http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_dbquery&Itemid=82

⁵¹ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit., p. 28.

caso, se requiere que exista un nexo causal entre la acción realizada por la banda armada o elemento terrorista y las lesiones físicas o la muerte de la persona⁵².

En 1992, el Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, hará extensivo el derecho de reparación a los daños psíquicos y cubrirá también a los gastos por razón de tratamiento médico y los daños materiales causados en la vivienda habitual como consecuencia de la actividad delictiva.

Pero la más completa y detallada regulación del tratamiento de este colectivo se llevará a cabo con la aprobación del Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo, aprobado por Real Decreto 1211/1997, de 18 de julio. Esta norma rescata a estas víctimas del sistema general de tratamiento destinado a las víctimas de delitos violentos o sexuales. Su objetivo será mejorar de forma cualitativa y cuantitativa las ayudas y proporcionar una asistencia integral personificada a las víctimas del terrorismo. Para ello se aprobarán dos nuevas normas: el Real Decreto Ley 13/1997, de 1 de agosto, que autoriza la celebración de un sorteo de Lotería Nacional a favor de las víctimas del terrorismo; y el Real Decreto 73/1998, de 23 de enero, que regula los criterios de asignación de las ayudas a las víctimas derivadas de los beneficios del sorteo de lotería anteriormente señalado⁵³.

En el años 1999 fueron aprobadas dos importantes normas: El Real Decreto 1974/1999, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo, cuya finalidad será honrar a los fallecidos, heridos y secuestrados en actos terroristas. En segundo lugar, la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo. El objetivo principal de esta norma será rendir testimonio de honor y reconocimiento a estas

⁵² DE LA CUESTA ARZAMENDI, *ibidem*, p. 28.

⁵³ DE LA CUESTA ARZAMENDI, *ibidem*, p. 29.

víctimas, asumiendo el Estado el pago de las indemnizaciones debidas por parte de los responsables del delito.

Transcurridos unos años, en 2004 se creará el Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo mediante la aprobación del Real Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre. Este órgano dependerá directamente de la Presidencia del Gobierno y realizará, entre otras funciones, el seguimiento, la coordinación y cooperación de las actuaciones de los órganos competentes de la Administración General del Estado en materia de asistencia y ayuda a las víctimas del terrorismo. Sin embargo, dos años después este órgano será suprimido, en virtud del Real Decreto 990/2006, de 8 de septiembre.⁵⁴

b) Legislación autonómica

La violencia ejercida por ETA ha desplegado sus trágicas consecuencias también en otros territorios del Estado, es por ello que algunas comunidades autónomas han venido desarrollando su propia normativa en apoyo a las víctimas del terrorismo. Algunos ejemplos de ello serán: Andalucía, Madrid, Navarra o Valencia.

El País Vasco inició su actuación en esta materia con la aprobación de un programa de ayudas (Decreto 221/1988, de 4 de agosto) compuesto por las siguientes prestaciones: asistencia psicopedagógica prioritaria para los alumnos de Preescolar y EGB; becas de estudio, ayudas de transporte y comedor; asistencia sanitaria gratuita para los afectados que no fueran beneficiarios de la misma; ayudas a empresas

⁵⁴ DE LA CUESTA ARZAMENDI, *ibidem*, p. 30

consistentes en avales y subvenciones; ayudas a particulares que hayan sufrido daños en sus bienes.⁵⁵

Transcurridos unos años de intensos debates, finalmente en 2008 se completó la regulación de esta materia con la aprobación de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo del País Vasco. El propósito de esta norma es proporcionar asistencia y protección a las víctimas de ETA, pero también a las de otras bandas o grupos armados como es el caso del GAL, extrema derecha y otros grupos paramilitares. Destaca el Título III del texto legal dedicado a la asistencia de las víctimas, que consta de un conjunto de medidas (reparación material de los daños, asistencia y tratamiento médico y psicológico, ayudas a la educación, ayudas al acceso a la vivienda y al empleo) destinadas a dar una cobertura integral a las víctimas de terrorismo⁵⁶.

El 15 de diciembre de 2010 se publica en el BOPV (nº 238) el Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo. Por medio de este Reglamento se despliega el contenido del Título III de la Ley 4/2008, logrando el avance en la aplicación del sistema de protección y asistencia integral previsto en él.

El 19 de junio de 2008, el Consejero de Justicia del Gobierno Vasco, Joseba Azkarraga, anunció que, en cumplimiento de la Resolución del Parlamento Vasco de 5 de octubre de 2007, el Gobierno Vasco presentaría en breve un proyecto sobre las víctimas de tortura y personas desaparecidas, no incluidas en la Ley 4/2008. Según los datos que proporcionó la Dirección de Derechos Humanos dependiente de la Consejería de Justicia, los diferentes cuerpos y fuerzas policiales ocasionaron en el País Vasco la muerte de 109 personas, así mismo en ese documento se presentó también una primera

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ DE LA CUESTA ARZAMENDI, *ibidem*, p. 31-32.

lista de 538 heridos⁵⁷. Se concluía que el 95% de estos afectados no guardaban ninguna relación con ETA, ni otra clase de vínculos políticos. El Gobierno Vasco proyectaba proporcionar un tratamiento específico a estas víctimas por medio de la elaboración de una nueva ley.

En 2009 se celebran elecciones autonómicas en Euskadi. Como resultado de las mismas se conforma un nuevo ejecutivo liderado por el Partido Socialista de Euskadi con el apoyo del Partido Popular Vasco y con una nueva composición del Parlamento Vasco. Será al año siguiente cuando se aborde nuevamente la cuestión de las víctimas de motivación política por haber sido el informe realizado por la anterior Dirección de Derechos Humanos muy discutido por PSE y PP⁵⁸. Finalmente, el 1 de diciembre de 2010, se presenta en sede parlamentaria, por parte de la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, el informe titulado "*Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en el contexto de violencia de motivación política*"⁵⁹ Vitoria-Gasteiz, 2010. El objetivo principal de este informe será avanzar en el análisis y reconocimiento de la realidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos, producidos en el marco de la violencia política, que no han sido consideradas hasta este momento por las políticas públicas.

Entre los actos institucionales de reconocimiento a las víctimas del terrorismo por parte de las instituciones vascas, pueden destacarse dos: En primer lugar, el celebrado el

⁵⁷ DIRECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO VASCO, *Informe sobre Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la Violencia de Motivación Política*. Edit. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 2008, p.27 .

<http://es.scribd.com/doc/16995671/Informe-sobre-victimas-de-vulneraciones-de-ddhh-derivadas-de-la-violencia-de-motivacion-politica>

⁵⁸ A modo de ejemplo, un artículo periodístico de la época

<http://www.publico.es/agencias/efe/129139/el-pse-y-el-pp-descalifican-a-landa-por-la-ley-de-victimas-de-la-policia-y-el-pnv-la-estudiara>

⁵⁹<https://www6.euskadi.net/r33->

2288/es/contenidos/nota_prensa/informe_victimavulneracionder/es_informe/adjuntos/Informe%20V%C3%ADctimas_CAST-EUSK.pdf

19 de junio de 2006, dedicado a las víctimas del atentado de Hipercor. En ese acto la Directora de la Oficina de Atención a las Víctimas del Gobierno Vasco, Marixabel Lasa, leyó una carta del Lehendakari Juan José Ibarretxe por medio de la cual pedía perdón por la soledad a la que se han visto abocadas y la lejanía mantenida por los poderes públicos⁶⁰. En segundo lugar, el 23 de abril de 2007 se celebró en el Palacio de Congresos Euskalduna el primer acto institucional de reconocimiento a las víctimas del terrorismo.

G. Los intentos por lograr una solución negociada con ETA

Desde inicios de la transición española hasta la actualidad se han llevado a cabo diferentes intentos para lograr un final negociado de la organización ETA.

a) 1976

Poco después de la aprobación de la Ley de Reforma Política, en 1976, se iniciaron los contactos entre ETA y el Servicio Secreto Español, con la aprobación del Gobierno, conocidas como las conversaciones de Ginebra. Nuevamente, se mostró la división en el seno de ETA, los “milis” eran partidarios de rechazar cualquier tipo de contacto, sin embargo, gran parte de ETA político-militar estaba dispuesta a iniciar el proceso negociador. Las diferencias surgidas dentro de ETA político-militar provocan la disociación de los comandos “Bereziak” que pasan a integrarse en ETA militar. Finalmente, no se produjo el encuentro propuesto. La ofensiva armada por parte de ETA continuó con el asesinato en 1978 de uno de los intermediarios del Gobierno, J.M.

⁶⁰ <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/19/espana/1150742643.html>
http://www.elpais.com/articulo/portada/Ibarretxe/pide/perdon/victimas/promete/justicia/dialogo/ETA/elpepipri/20060620elpepipor_3/Tes

Portell. En los días siguientes a ese hecho, un representante de ETA, J.J. Etxabe, fue objeto de un ataque contra su vida⁶¹.

b) 1981

Poco tiempo después, una vez aprobada la Constitución de 1978, se produjo un nuevo intento de acuerdo con resultado fallido. No sería hasta 1981 cuando, fruto de las conversaciones mantenidas entre J.J. Rosón, Ministro de Interior y el Secretario General de EIA⁶², M. Onaindia, partido político cercano a ETA político-militar, junto con J.M. Bandrés, famoso abogado y miembro de Euskadiko Ezkerra, se propició la disolución de los “poli-milis”, cese definitivo que se produce tras su alto el fuego en febrero de 1981. El abandono de las armas por parte de los “poli-milis” será escenificado con una rueda de prensa, a cara descubierta, en el Frontón Euskal-Jai de Biarritz el 30 de septiembre de 1982. Como consecuencia de esta decisión, 130 miembros de la organización abandonaron la lucha armada, pactándose la reinserción de los presos sin delitos de sangre, pero no la concesión de reivindicaciones políticas. Después de esta experiencia, se adoptará una nueva metodología por parte del Estado.

La reforma del Código Penal introducida por la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, introdujo la posibilidad de aplicar importantes rebajas de las condenas a los miembros de la organización terrorista que colaborasen con las fuerzas de seguridad o autoridad judicial para evitar la comisión de delitos o aminorar sus efectos (artículo 174 bis c)). Sin embargo, ni estas medidas ni las contempladas en la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, sobre atenuación de la pena (artículo 6) fueron aplicadas en los programas de reinserción de miembros de ETA. Por el contrario, se optó por la concesión de indultos de forma individual, previa declaración pública y personal del rechazo a la lucha armada

⁶¹ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit.p. 31-33.

⁶² Euskal Iraultzarako Alderdia.

y la aceptación del sistema democrático⁶³. Fueron alrededor de 60 personas las que se beneficiaron de la aplicación de esta medida. Sin embargo, ETA militar no acepta la aplicación de nuevas formulas, asesinando el 10 de septiembre de 1986 a Dolores González Katarain “Yoyes”, destacada ideóloga de la organización, por acogerse a estas medidas y abandonar la organización.⁶⁴

En 1987, después del atentado de Hipercor en Barcelona, donde murieron 21 personas, los partidos políticos firmaron en Madrid un importante Pacto, declarando la ilegitimidad de ETA para representar al pueblo vasco, rechazando la negociación con la organización para conseguir logros políticos y recogiendo la petición a ETA para que abandonara la lucha armada y se incorporara a la senda democrática. Seguidamente, en enero de 1988, en el País Vasco se firmó el Pacto de Ajuria Enea, en el que tomaron parte todos los grupos con representación en la Cámara Vasca con la excepción de Herri Batasuna, por medio del cual se reafirmó la unidad de los partidos demócratas en defensa del Estatuto de Autonomía Vasco, comprometiéndose al impulso político y social de acciones en defensa de la paz, dejando una puerta abierta a la reinserción y la búsqueda de una solución dialogada. También en Pamplona, en ese mismo año se consensuó el Acuerdo a favor de la Paz y la Tolerancia.

c) 1986

De forma coetánea, se produjeron contactos entre el gobierno y ETA, destacando la oferta pública realizada en 1984 “Alternativa para la Paz”. Unos años después, en 1986 se iniciaron de forma secreta las conversaciones de Argel, ETA declaró un alto el fuego de 15 días (8 de enero de 1989), abriéndose la posibilidad de llevar a cabo un diálogo con representación de alto nivel, incluyendo al Ministro de Interior y el Secretario de

⁶³ DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., "Atenuación, remisión de la pena e indulto de miembros de grupos terroristas", en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 30, 1986, p. 559 y ss.

⁶⁴ DE LA CUESTA ARZAMENDI, "Efforts...", cit.p. 34.

Estado de Seguridad. Sin embargo, las conversaciones de paz no progresaron, finalizando con la colocación por parte de la organización de una bomba el 7 de abril de 1989. Los miembros de ETA residentes en Argelia fueron deportados a Santo Domingo; si bien se mantuvieron los contactos, el diálogo no se reanudó hasta 1992.⁶⁵

d) 1995

La intervención en Bidart de la policía francesa con la caída de su cúpula supuso un duro golpe para la organización, que reanudaría los contactos con el gobierno. ETA procedió a revisar su programa de condiciones políticas mínimas, denominada la “Alternativa KAS” (1977). Esta fue sustituida por la “Alternativa Democrática” de abril de 1995, por medio de la cual se rebajaban las exigencias, pidiendo para el abandono de la lucha armada las siguientes condiciones:

- El reconocimiento del derecho de autodeterminación de Euskal Herria.
- La unificación de los territorios vascos.
- La amnistía para los prisioneros y exiliados.

Las negociaciones fueron llevadas a cabo por la Secretaria de Estado del Ministerio de Interior Margarita Robles, con la intervención del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, pero la celebración de las elecciones generales con el triunfo del Partido Popular provocó la interrupción de este nuevo proceso negociador.⁶⁶

e) 1998

Después del asesinato de Miguel Ángel Blanco, el 12 de julio de 1997, los Pactos de Madrid, primero, y posteriormente el de Ajuria Enea tocaron a su fin (1998). El Lehendakari Ardanza propuso un nuevo plan inspirado en la propuesta realizada por John Major para el Ulster, por medio del cual se desarrollaba una nueva estrategia hacia

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ DE LA CUESTA ARZAMENDI, *ibidem*, p. 35-36.

la paz basada en una hipotética declaración de alto el fuego permanente de ETA. Esta iniciativa del Lehendakari provocó un fuerte pesimismo en el horizonte político vasco sobre el fin de la violencia. Este sentimiento empujó a los partidos nacionalistas (PNV, EA, HB) a los que se sumaría Izquierda Unida, a unirse en una estrategia común, recogida en la “Declaración de Lizarra” de 12 de septiembre de 1998. En este texto se defenderá el diálogo sin condiciones ni exclusiones así como el marco vasco de decisión. El contenido de Lizarra fue inmediatamente respaldado con el anuncio por parte de ETA de una tregua unilateral, total y sin límite temporal⁶⁷.

En el transcurso del alto el fuego, en 1999, el nuevo gobierno del Partido Popular llevó a cabo un encuentro con la organización en la ciudad de Zurich. Pese a que el ejecutivo flexibilizó la política de dispersión de presos, acercando a algunos de ellos, las propuestas realizadas por ETA a favor de un pacto más estrecho entre los partidos nacionalistas no fueron aceptadas, no llegándose a celebrar la segunda reunión con el gobierno, dando ETA por finalizada la tregua. Los asesinatos se reanudaron en enero de 2000.

Este nuevo fracaso propició el pacto entre los dos partidos mayoritarios a nivel estatal, el Partido Popular y el Partido Socialista, que se concretó con la firma del documento titulado “nuevo acuerdo a favor de las libertades y en contra del terrorismo” de 8 de diciembre de 2000. En él ambos se comprometieron a promover conjuntamente la política antiterrorista, llevando a cabo una colaboración permanente con intercambio de información. Fruto de este nuevo escenario político fue la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, norma que llevaba a la ilegalización a Batasuna. Sin embargo, después de los resultados de las elecciones generales de marzo de 2004, celebradas pocos días después del ataque de Al Qaeda a Madrid el 11 de marzo, perdiendo el poder el Partido Popular, el denominado “pacto antiterrorista” vio disminuida su intensidad, celebrando finalmente su última reunión el

⁶⁷ DE LA CUESTA ARZAMENDI, *ibidem*, p. 36.

3 de noviembre de 2004. Ese mismo año ETA anunció una tregua con efectos, únicamente, para el territorio de Cataluña⁶⁸.

f) 2006

No será hasta 2006 cuando se lleve a cabo un nuevo intento de negociación, esta vez con la intervención del Centro para el Diálogo Humanitario Henri Dunant cuya implicación en el conflicto se inició en el año 2003⁶⁹. A este hecho le precedían tres años sin ataques terroristas y una nueva propuesta de Batasuna proponiendo unos mínimos menos exigentes, la propuesta llamada “Orain Herria, Orain Bakea”, así como la resolución del Parlamento Español en mayo de 2005 permitiendo el diálogo del Gobierno con ETA. Esta resolución exigía como requisito previo para las conversaciones que se dieran muestras inequívocas de la voluntad de abandono de la violencia y que las cuestiones políticas fueran discutidas exclusivamente por los partidos políticos.⁷⁰

El 23 de marzo de 2006 ETA declara un alto el fuego abriendo la vía para el inicio de las conversaciones con el gobierno, como así fue confirmado por el Presidente Rodríguez Zapatero en Declaración Institucional realizada en el Parlamento español el 29 de junio de 2006. En estas reuniones se abordaron cuestiones técnicas referentes a la entrega de las armas y el tratamiento de los presos⁷¹. Siguiendo la metodología diseñada por Batasuna, paralelamente se debían llevar a cabo otras reuniones, que finalmente se celebraron de forma secreta en el Santuario de Loiola, donde se abordaron las cuestiones de cariz político.

⁶⁸ Ídem

⁶⁹ MURUA URÍA I., *Loiolako Hegiak*. Edit. Elkar berria, Donostia-San Sebastián, 2010. p. 239.

⁷⁰ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit.p. 38.

⁷¹ Ídem.

Los documentos resultantes de esas sesiones de trabajo, en las cuales participaron la Izquierda Abertzale, el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euskadi⁷², recogen el reconocimiento de la “identidad nacional” de los vascos como pueblo perteneciente a una nación, identidad ampliamente compartida por la sociedad vasca. Se asegura que las instituciones del Estado respetarán las decisiones adoptadas de forma libre y democrática por la sociedad vasca, abriendo el camino para la reforma del modelo institucional vigente. Así mismo, se prevé la creación de órganos institucionales comunes para la CAPV y la Comunidad Foral de Navarra. Esta propuesta quedaba abierta a los demás partidos políticos vascos y navarros, siendo finalmente sometida a referéndum en ambos territorios⁷³.

Sin embargo los acuerdos comprometidos por Batasuna en la mesa de diálogo no obtuvieron la aprobación de ETA. Como consecuencia de ello y posterior a la última reunión que mantuvo la organización con el gobierno, el 30 de diciembre de 2006, ETA explotó una bomba en la T-4 del aeropuerto de Madrid, matando a dos personas. Pese a que declaró que la ejecución de ese ataque no significaba el final de las negociaciones, el proceso de paz se vino abajo⁷⁴ definitivamente el 9 de enero de 2007, sin embargo no será hasta el 6 de junio de ese mismo año cuando ETA declarará la ruptura del alto el fuego⁷⁵

g) 2010

El 5 de septiembre de 2010, ETA anuncia una nueva tregua por medio de un comunicado emitido en la televisión británica BBC⁷⁶, seguido posteriormente por otros comunicados y aclaraciones de la organización⁷⁷ el 18 y 26 de septiembre y el 10 de

⁷² MURUA URÍA, *Loiolako Hegiak*, cit. p. 67 y ss.

⁷³ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit. p. 38.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ MURUA URÍA, *Loiolako Hegiak*, cit. p. 248.

⁷⁶ <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11191395>

⁷⁷ <http://www.noticiasdegipuzkoa.com/2011/01/10/politica/el-nuevo-comunicado-de-eta-octavo-pronunciamiento-en-los-ultimos-doce-meses>

enero de 1011. Por medio de este último declara que el alto el fuego será “de carácter general” y susceptible de “ser verificado por la comunidad internacional”

Los debates internos llevados a cabo por la izquierda abertzale en esos últimos años concluirán con la redacción del manifiesto Zutik Euskal Herria⁷⁸, donde se reconoce que se encuentran ante una fase política agotada y la necesidad de un proceso democrático en ausencia total de violencia, apostando por las vías exclusivamente políticas.

Lo cierto es que desde el fracaso de la anterior tregua las iniciativas por lograr la paz continúan, destacando a nivel internacional la creación del Grupo Internacional de Contacto (GIC)⁷⁹, liderado por Brian Currin y la denominada “Declaración de Bruselas”⁸⁰, que se dio a conocer el 26 de marzo de 2010. Por medio de esta última, un importante número de personalidades y organismos, entre los que se encuentran la Fundación Nelson Mandela, Desmond Tutu o John Hume, elogian los nuevos compromisos adquiridos por la izquierda abertzale en la utilización de vías exclusivamente políticas y piden a ETA la declaración de un alto el fuego permanente y totalmente verificable. Esta declaración será interpretada como un importante apoyo al proceso de cambio iniciado por la izquierda abertzale⁸¹.

A nivel interno, un grupo de 30 agentes políticos, sindicales y sociales firman el 25 de septiembre de 2010 la “Declaración de Gernika”, con el fin de impulsar la creación de un escenario de paz y soluciones democráticas. Para ello, entre otras cuestiones, demandan a ETA la declaración de una tregua unilateral y verificable, y al Estado la derogación de la Ley de Partidos así como el fin de la dispersión de los presos.

⁷⁸ <http://www.ezkerabertzalea.info/doku/zutikeuskalherria-cas.pdf>

⁷⁹ <http://gicpaisvasco.org/mandato/>

⁸⁰ http://www.gara.net/agiriak/20100329_declr_firm.pdf

⁸¹ <http://www.gara.net/paperezkoa/20100330/191240/es/La-Fundacion-Mandela-De-Klerk-Hume-o-Reynolds-piden-aprovechar-ocasion-abierta-Euskal-Herria>

El último comunicado de ETA será el 27 de marzo donde acepta la verificación informal de su desarme, por medio de una comisión internacional de verificación.

H. Situación política actual

En los últimos años se ha incrementado la presión política y policial sobre la izquierda abertzale. La aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos⁸² tuvo como resultado la ilegalización de Batasuna por parte del Tribunal Supremo el 28 de marzo de 2003 y, posteriormente, la de otras formaciones que se consideraron sucesoras de aquella como Acción Nacionalista Vasca y Partido Nacionalista de las Tierras Vascas.

También en 2003 se introdujeron importantes reformas en el Código Penal tendentes a endurecer más las penas para los delitos relacionados con el terrorismo, endurecimiento que se vio reforzado con la aplicación de la “doctrina Parot”.⁸³ De forma paralela la acción de los tribunales de justicia extiende la aplicación de los tipos penales relacionados con el terrorismo a otros grupos políticos y sociales que operan en ámbitos cercanos a la izquierda abertzale: es el caso de JARRAI, HAIKA y SEGI. Esta aplicación de la ley llega a los medios de comunicación clausurando el diario EGIN así como Egin Irratia y posteriormente el periódico Euskaldunon Egunkaria⁸⁴. De gran relevancia será también el macro sumario 18/98 que, con el transcurso de los años y las nuevas reformas legales, cobrará dimensiones desproporcionadas al procesar a 47 personas.

⁸² <http://www.boe.es/boe/dias/2002/06/28/pdfs/A23600-23607.pdf>

⁸³ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Efforts...”, cit., p. 41.

⁸⁴ DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. /MUÑAGORRI LAGUIA, I (dirs.), *Clausura de medios de comunicación vascos. egin, egin irratia, euskaldunon egunkaria*, Edit. Servicios de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.

Durante esta época, en el ámbito internacional, en otros estados, se lleva a cabo con éxito la resolución pacífica de conflictos de carácter político similares al vasco que servirán de ejemplo a los actores del conflicto vasco, entre ellos cabe citar Montenegro y Québec, esta última con su la Ley de la Caridad.

Será en este contexto cuando, el Lehendakari Ibarretxe desarrollará la propuesta de nuevo pacto político, basado en la cosoberanía y el status de libre asociación, partiendo de la formulación de Québec. Sin embargo, el principal escollo del Plan Ibarretxe residía en la exigencia de proceder a una considerable reforma de la Constitución de 1978⁸⁵.

La propuesta será aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre 2004, con el apoyo de PNV, EA e IU y tres votos favorables prestados al efecto por Batasuna⁸⁶, mostrando su oposición PSE y PP. Posteriormente, se presentará en Madrid con la denominación “propuesta de reforma del estatuto de autonomía”.

El 1 de febrero 2005 el Congreso de los Diputados rechaza la reforma del Estatuto de Gernika. Dos meses más tarde, el 17 de abril 2005 se convocan elecciones anticipadas al Parlamento Vasco, el resultado de las urnas avalará al tripartito (PNV-EA-IU) que se volverá a reeditar. Juan José Ibarretxe volverá a ser elegido Lehendakari, e insistirá en su propósito presentando una nueva propuesta para la resolución del conflicto⁸⁷.

La coalición reeditada promete a la sociedad vasca llevar a cabo una consulta democrática sobre el derecho a decidir. De esta forma el 26 de junio de 2008 el Parlamento Vasco aprobará la Ley 9/2008 de 27 de junio, por la diferencia de un voto

⁸⁵ TAMAYO SALABERRIA, *Vasconia, la reivindicación política pendiente*, cit., p. 99.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 155.

⁸⁷ *ibidem*, p. 188

proporcionado por EHAK (considerados sucesores de Batasuna), con la firme oposición de PSE y PP. El artículo único contenía las preguntas que se plantearían a la ciudadanía:

“a) ¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?”

b) ¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?”

Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró ilegal y nula la norma, no llegando a celebrarse la consulta prevista para el 25 de octubre de 2008.

En estos últimos años las posturas defendidas por la izquierda abertzale sufren una importante evolución, teniendo su texto de referencia en la llamada “Declaración de Anoeta” de 2004, cuyo título será “Orain Herria/Orain Pakea”⁸⁸. Este documento incluirá las bases para la resolución del conflicto, centradas en el diálogo y el acuerdo, con base en la siguiente estrategia:

- compromiso con el nacionalismo democrático
- llevar el conflicto de las calles a la mesa de negociación
- diálogo político multilateral
- necesidad de tránsito político a un nuevo escenario en el que el pueblo vasco pueda decidir su futuro de forma democrática.

Unos años más tarde, en 2007, se dará a conocer la propuesta de Anaitasuna⁸⁹, texto en el que se pide una autonomía conjunta de Navarra y el País Vasco, respetando en todo caso el derecho a decidir de los navarros sobre esa unión. Este hecho se ha interpretado como una importante rebaja en las pretensiones de la Izquierda Abertzale

⁸⁸ <http://www.vilaweb.cat/media/attach/vwedts/docs/anoeta.pdf>

⁸⁹ <http://www.gara.net/paperezkoa/20070304/6285/es/La/izquierda/abertzale/presenta/su/propuesta/herramien/paz>

por aceptar de forma expresa una autonomía para cuatro territorios. La reivindicación para los territorios situados en Francia se limitará a una autonomía propia dentro de ese Estado⁹⁰.

Por último, en el año 2010 darán a conocer el manifiesto Zutik Euskal Herria ya citado anteriormente. Se creará Sortu en febrero de 2011, nueva formación política que defiende los postulados de izquierda y abertzale; nace con la finalidad de posibilitar el ejercicio al voto del electorado de la ilegalizada Batasuna. Si bien en sus estatutos esta nueva marca recoge un rechazo explícito a la violencia, incluida la de ETA, su inscripción en el registro fue recurrida por la Fiscalía y la Abogacía del Estado, siendo la resolución del Tribunal Supremo favorable a estos (con la oposición de siete magistrados) prohibiendo su registro. A fecha de cierre de este informe, esta formación se encuentra a la espera de la resolución del recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional.

En ese determinado contexto surge Bildu, coalición electoral compuesta por Eusko Alkartasuna, Alternatiba, las agrupaciones Herritarron Garaia (en Navarra) y Araba Bai, así como otros independientes. Su creación responde al objetivo de aglutinar el voto soberanista y de izquierdas que pueda resultar de las elecciones municipales, a Juntas Generales y al Parlamento de Navarra, celebradas el 22 de mayo. Si bien en un principio sus listas fueron impugnadas y anuladas por el Tribunal Supremo, finalmente esa resolución fue revocada por el Pleno del Tribunal Constitucional, lo que permitió su participación en las elecciones de mayo. Los resultados⁹¹ obtenidos por esta coalición en el País Vasco son muy importantes, es la segunda opción más votada con un total de 276.134 votos (26,03%), destacando el Territorio Foral de Gipuzkoa donde se sitúa

⁹⁰ TAMAYO SALABERRIA, *Wasconia, la reivindicación política pendiente*, cit., p. 234 .

⁹¹ Datos obtenidos en

http://www.euskadi.net/elecinf/elec_actuales/mun_jjgg/provisionales/muni/datos/res_00_00_000_c.htm

como primera fuerza política. En Navarra irrumpe también con fuerza, obteniendo un 13,3% de los votos y siete escaños en el Parlamento autonómico.

CAPÍTULO II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAZ

Ana Isabel Pérez Machío
Profesora Titular de Derecho Penal UPV/EHU
Investigadora IVAC/KREI

A. Concepto de paz

En un plano general, hablar de paz no es sólo hablar de una ausencia de violencia política. Debe tratarse necesariamente de un escenario más amplio, enfocado hacia el concepto de “paz duradera y positiva”, en el sentido que a continuación se menciona.

La búsqueda de la paz tiene como propósito final la reconciliación y ésta supone que se conozcan las distintas verdades para lo cual es importante escuchar todas las voces⁹².

La construcción de paz consiste en “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendentes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto”, de tal forma que la construcción de paz tiene una dimensión preventiva, paliativa y reparativa y, como destacó el Secretario General de Naciones Unidas en 1995, no hace una distinción entre preconflicto, conflicto y postconflicto como períodos más apropiados para la acción⁹³.

Uno de los aspectos fundamentales se centra en la delimitación conceptual del término “construcción de paz para el postconflicto”, al reflejar una tensión entre una doble visión. Por un lado, una visión minimalista de los retos del postconflicto, limitada a la superación de las secuelas específicas del conflicto como, por ejemplo, la

⁹² SUÁREZ PLAZAS, L.G., Posibilidades de un proceso de paz y reconciliación en Colombia con los principios de verdad, justicia y reparación. El caso de las AVC, en:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1326/1/52331523.pdf>, p.10.

⁹³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, 3 de enero de 1995.

reconstrucción de la infraestructura destruida, y por otro lado, una visión maximalista, orientada en parar la guerra y generar las condiciones propicias para fomentar el desarrollo económico, político y social del país en cuestión, para superar las causas “estructurales” de los conflictos: así, la pobreza, la inequidad y la exclusión que generan⁹⁴.

Los minimalistas advierten que la paz no debe convertirse en sinónimo de todas las cosas buenas. Desde su punto de vista, mezclar las agendas de paz y del desarrollo genera problemas de eficacia y de legitimidad, puesto que los conflictos que tengan su origen en reclamaciones estructurales, suelen transformarse y en su transcurso se crean intereses de naturaleza económica, que pueden llegar a dominar la agenda y las motivaciones de los combatientes. Desde esta perspectiva, la construcción de paz pasa, por lo tanto, por la eliminación de los incentivos a los que responden aquellos que derivan su bienestar y riqueza de la perpetuación de los conflictos. En este sentido, sugieren la existencia de problemas conceptuales para la definición de la construcción de la paz⁹⁵, puesto que se entiende como el cese de hostilidades, la recuperación de los daños causados en el transcurso del conflicto y la instauración de los mecanismos judiciales, policiales, económicos y políticos necesarios para prevenir la reanudación de la violencia, incluyendo desincentivos para quienes se lucran del conflicto, limitándose la actividad de construcción de paz al corto plazo⁹⁶.

Los maximalistas, en cambio, sugieren un concepto global que abarca, produce y sostiene toda serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los

⁹⁴ RETTBERG, A., “Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto”, en *Revista de Estudios sociales*, núm. 15, 2003, p. 17.

⁹⁵ LUND, M., “What kind of peace is being built. Taking stock of Post-conflict Peacebuilding and Charting Future Directions” en *Tenth anniversary of Agenda for Peace for the International Development Research Centre (IDRC)*, 2003, p. 20.

⁹⁶ Véanse, PALACIOS ROMERO, F., “Globalización, discurso belicista y estado de excepción universal. Sobre la necesaria institucionalización del derecho a la paz”, en *Revista paz y conflictos*, núm. 1, 2008, p. 32; RETTBERG, “Diseñar el futuro”, cit., p. 17.

conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles⁹⁷. El término incluye, por tanto, una amplia gama de actitudes y funciones que preceden y siguen a los acuerdos formales de paz⁹⁸. Una construcción de paz para el postconflicto que no ataque problemas como la pobreza o la inequidad es insuficiente⁹⁹. Así, en opinión de Galtung, la de los minimalistas sería una paz “negativa”, caracterizada por la mera ausencia de violencia, llegando a convertirse en una fuente adicional de conflicto, por no abordar los problemas de fondo.

Para generar una paz duradera, sugieren los maximalistas, se requiere la identificación de las principales fuentes del conflicto, desde sus raíces históricas y estructurales hasta sus manifestaciones inmediatas¹⁰⁰. La paz, según los maximalistas, es “la presencia de justicia, y la construcción de paz incluye todos los factores y fuerzas que impiden la realización de todos los derechos humanos de todos los seres humanos”¹⁰¹.

La construcción de la paz se enfoca, por tanto, en el apoyo a largo plazo de instituciones políticas, socioeconómicas y culturales viables y capaces de solucionar las causas estructurales del conflicto y establecer las condiciones necesarias para la paz y la estabilidad¹⁰². Se trata, en este sentido, de una concepción de la paz en sentido positivo, en la que los Derechos Humanos ocupan un lugar esencial, al permitir la integración de los denominados Derechos Humanos de la tercera generación o derechos de la

⁹⁷ FISAS, V., *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Edit. Icaria, Barcelona, 2001, p. 18; GALTUNG, J., “Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia”, en <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>, p. 2.

⁹⁸ LEDERACH, J.P., *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Edit. Bakeaz, Gernika Gogoratuz, Bilbo, 1998, p.48.

⁹⁹ BENDAÑA, A., “What kind of peace is being built?. Critical Assessments from the South”, en *Tenth anniversary of Agenda for Peace for the International Development Research Centre (IDRC), 2003*, p. 11.

¹⁰⁰ LUND, “What kind of peace is being built? Taking stock of Post-conflict Peacebuilding and Charting Future Directions”, cit., p.16

¹⁰¹ BENDAÑA, “What kind of peace is being built? Critical Assessments from the South”, cit., p. 13.

¹⁰² CARBONNIER, G., *Conflict, Postwar Rebuilding and the economy. A critical Review of the literature*. Edit. UNRISD, Génova, 1998, p. 21.

solidaridad, cuyo fundamento último es el derecho a la vida en un sentido amplio¹⁰³. La paz positiva reconoce un nivel reducido de violencia directa y un elevado nivel de justicia y supone la eliminación de la violencia estructural que generan las situaciones que no permiten satisfacer las necesidades humanas básicas, vinculadas a la pobreza, a la alineación y la represión que fomenta la intolerancia¹⁰⁴. Hablar de paz positiva es referirse a un equilibrio social estable en el que las nuevas disputas no escalan para convertirse en violencia y guerra¹⁰⁵; es referirse a una sociedad democrática respetuosa con las diferencias, fundamentada en los Derechos Humanos; en última instancia, es identificar la paz con cursos de acción política, con la finalidad de eliminar las estructuras que generan desequilibrios y situaciones perjudiciales para la colectividad.

B. Camino hacia la paz

Siguiendo la perspectiva maximalista de Galtung, antes de concretar el camino hacia la paz es preciso tener en cuenta lo que él denomina “el triángulo de la violencia”, conformado en la base por la violencia cultural y la estructural y en el vértice por la violencia directa. Así, la violencia directa física y/o verbal es visible en forma de conductas, teniendo una doble raíz: una cultura de violencia (heroica, patriótica, patriarcal, etc) y una estructura que, en sí misma, es violenta por ser demasiado represiva, explotadora o alineadora. Así, la violencia cultural y estructural causan violencia directa, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar su uso de la violencia¹⁰⁶.

¹⁰³ SUÁREZ PLAZAS, *Posibilidades de un proceso de paz*, cit., p. 1.

¹⁰⁴ Véase, SUÁREZ PLAZAS, *ibidem*, p. 13. En idéntico sentido, FISAS, *Cultura de paz*, cit., p. 20.

¹⁰⁵ SUÁREZ PLAZAS, *Posibilidades de un proceso de paz*, cit., p. 11.

¹⁰⁶ GALTUNG, J., *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Edit. Bakeaz. Gemika Gogoratz, Bilbo, 1998, p. 15.

Partiendo de este triángulo de la violencia y considerando que la violencia directa es relacional no sólo relativa, el camino hacia la construcción de la paz pasa necesariamente por el logro de la paz estructural y la paz cultural, puesto que el riesgo puede residir en el final de la violencia directa, esto es, del sufrimiento directo, sin que haya finalizado la violencia estructural y cultural, que, por el contrario, se pueden haber incrementado en el proceso¹⁰⁷. En este sentido, la forma de conciliar una cultura de paz estructural y cultural que garantice la desaparición del conflicto pasa necesariamente por tres fases: reconstrucción, reconciliación y resolución del conflicto¹⁰⁸.

a) Reconstrucción

Para Galtung la paz es la condición, el contexto para que los conflictos puedan ser transformados creativamente y de forma no violenta, de tal manera que creamos paz en la medida en que somos capaces de transformar los conflictos en cooperación, de forma positiva y creadora, reconociendo a los oponentes y utilizando el método del diálogo¹⁰⁹.

La reconstrucción es una fase que abre oportunidades, favoreciendo un diálogo nacional con participación ciudadana generalizada. Nadie tiene el monopolio de la definición del objetivo del desarrollo y todo el mundo tiene derecho a participar en el proceso¹¹⁰. En este sentido, la reconstrucción de las sociedades que han vivido un conflicto armado conlleva el requisito previo de un importante cambio mental en quienes anteriormente han protagonizado dicho conflicto¹¹¹.

Sin embargo, la cultura de la violencia desarrollada inevitablemente durante el período de conflicto llega a penetrar y permeabilizar de tal modo la vida política y

¹⁰⁷ GALTUNG, *ibidem*, p. 24.

¹⁰⁸ En este mismo sentido, CALDERÓN CONCHA, P., “Teoría de conflictos de Johan Galtung” en *Revista de paz y conflicto*, núm. 2, 2009, cit., p. 76.

¹⁰⁹ GALTUNG, *Tras la violencia 3R*, p. 77.

¹¹⁰ GALTUNG, *ibidem*, p. 73.

¹¹¹ FISAS, *Cultura de paz*, cit., p. 117.

cultural de la sociedad que luego ya iniciando el período de paz se manifiesta como un permanente obstáculo para cumplir con los puntos de la agenda de la reconstrucción. De ahí que surja el empeño de difundir y construir una nueva cultura de paz, como expresión de las necesidades de diálogo, cooperación, empatía, responsabilidad, equidad y justicia, principios todos ellos que a su vez habrán de impregnar la nueva vida política, social, económica y cultural. Todo esto ha de construirse a partir de la creación de estructuras de reconciliación, del fomento de iniciativas ciudadanas y de un intenso trabajo en las escuelas¹¹².

b) Reconciliación

Siguiendo a Galtung, la “reconciliación” se identifica con la suma de cierre y curación, cierre en el sentido de que no se reabran las hostilidades y curación en el sentido de ser rehabilitados¹¹³. La reconciliación es, en este sentido, un tema de hondas raíces psicológicas, sociológicas, teológicas, filosóficas y humanas que asume distintos enfoques y tratamientos. Así,

- un enfoque exculpatorio, caracterizado por el acuerdo entre partes;
- un enfoque de reparación-restitución, entendida como una transacción que se materializa a través de un contrato entre partes;
- un enfoque de disculpa-perdón, que refleja un vínculo de compasión;
- un enfoque teológico-penitencial orientado hacia el agresor en general y hacia la culpabilidad en particular;
- un enfoque jurídico-punitivo;
- un enfoque de origen codependiente-karma, basado en la combinación de diálogos internos (meditación) y externos, que en la práctica significa una mesa redonda, donde la distribución de los asientos es asimétrica, sin que a nadie se le

¹¹² FISAS, *ibidem*, p. 123.

¹¹³ GALTUNG, *Tras la violencia 3R*, cit., p. 77.

adjudiquen papeles como acusado, fiscal, defensa, juez y con presidencia rotatoria;

- un enfoque de la comisión histórica-de la verdad, cuyo objetivo principal es describir, con todo lujo de detalles, qué ocurrió realmente, intentar explicarlo, intentar que los hechos, incluidos en los actos de violencia aparezcan como consecuencias lógicas de los antecedentes, basándose en el supuesto de que es importante poner los hechos en claro, a pesar de que sean desagradables;
- un enfoque teatral-evocador, a través del cual se intenta implicar a todas las partes en 10.000 ejercicios para revivir lo que ocurrió, esto es, revivir la experiencia subjetiva;
- un enfoque de pesar conjunto-curación, donde la clave es el sentimiento de estar todos juntos, fomentando que se produzcan, con el paso del tiempo, reuniones de veteranos de ambos bandos; y, finalmente,
- un enfoque de reconstrucción conjunta¹¹⁴.

Tomados individualmente ninguno de estos conceptos es capaz de manejar la complejidad de la situación después de la violencia; sin embargo, combinándolos entre sí, estos métodos pueden tener más sentido. Para Galtung, la circunstancia de la paz implica rehabilitación para sanar las heridas, reconstrucción de los vínculos rotos, reestructuración dirigida a eliminar la exclusión social y sustitución de una cultura de violencia por una cultura de paz, precisando para el cumplimiento de estas tareas un diálogo nacional con participación ciudadana generalizada¹¹⁵.

En esencia la reconciliación representa un lugar, el punto de encuentro donde se pueden aunar los intereses del pasado y del futuro. La reconciliación como encuentro plantea que el espacio para admitir el pasado e imaginar el futuro son los ingredientes necesarios para reconstruir el presente. Para que esto suceda las personas deben

¹¹⁴ GALTUNG, *ibidem*, p. 95.

¹¹⁵ GALTUNG, *ibidem*, p. 198.

descubrir formas de encontrarse consigo mismas y con sus enemigos, sus esperanzas y sus miedos¹¹⁶. En este sentido, la reconciliación consiste en crear la posibilidad y el espacio social donde la verdad y el perdón estén validados y unidos¹¹⁷. Así la reconciliación tiene que ver con tres paradojas.

En primer lugar, promueve un encuentro entre la expresión franca de un pasado doloroso y la búsqueda de la articulación de un futuro interdependiente a largo plazo.

En segundo lugar, proporciona un punto de encuentro para la verdad y la misericordia, donde está ratificado y aceptado que se exponga lo que sucedió y se cede a favor de una relación renovada.

En tercer lugar, reconoce además la necesidad de dar tiempo y espacio a la justicia y la paz¹¹⁸, donde enmendar los daños va unido a la concepción de un futuro común¹¹⁹.

A la vista de los distintos enfoques y paradojas aludidos en torno a los cuales se desarrolla la fase de reconciliación, el logro de dicho objetivo no resulta tarea sencilla, debiendo, antes de poder hablar de la culminación de la reconciliación en sentido amplio, irse superando distintas fases o etapas, entre las que destacan las que a continuación se mencionan.

1º) Reconocer que ha habido víctimas y victimarios: es una primera llamada de atención general que hace despertar la alarma social, pero sobre todo moral de la

¹¹⁶ LEDERACH, *Construyendo la paz*, cit., p.55.

¹¹⁷ LEDERACH, *ibidem*, p.58.

¹¹⁸ Como destaca SUÁREZ PLAZAS, *Posibilidades de un proceso de paz*, cit., p. 11, el concepto de Justicia que prima hoy en la sociedad de los conflictos internos y la desmovilización de los grupos armados es el de Justicia Transicional que relaciona los principios de verdad, justicia y reparación con el ofrecimiento de beneficios e incentivos para alcanzar la paz y la reconciliación. En este marco caracterizado por una concepción de justicia restaurativa que no punitiva, continúa el autor, el otorgamiento de beneficios judiciales queda sujeto al esclarecimiento de los hechos y crímenes cometidos, así como a la reparación a las víctimas

¹¹⁹ LEDERACH, *Construyendo la paz*, cit., p.59.

sociedad: que hace aflorar voces silenciadas, las primeras denuncias, los primeros debates verdaderamente públicos que reconocen el sufrimiento vivido y producido. Es, también, un trabajo de recuperación y rescate de la memoria y del recuerdo tan interesante como necesario puesto que de lo contrario se olvidaría, se apagaría y se trivializaría el sufrimiento producido. Hay sociedades donde este reconocimiento parece resultar casi inmediato, por ejemplo, durante el propio proceso de lucha armada o de violación de derechos humanos, pero puede ser un falso reconocimiento que no ayuda a la reconciliación sino a la justificación de las violaciones cometidas por cada cual¹²⁰.

2º) Catálogo de los horrores (y errores): saber de forma genérica que ha habido víctimas y torturadores no es suficiente, hay que saber qué sucedió, hay que cuantificar y cualificar el daño producido y los responsables directos. Es lo que Bueno Cipaguata considera como principio de la verdad, entendido como el esclarecimiento y reconocimiento de las acciones realizadas por cada uno de los actores. La verdad constituye, continúa esta autora, un elemento clave para entender el por qué del suceso violento y comprender la dimensión del dolor y del sufrimiento de las víctimas¹²¹. Generalmente, este trabajo lo realizan unos organismos creados a tal efecto, que suelen llevar por título el de comisiones de la verdad, del perdón, del esclarecimiento o de la reconciliación. Estas actúan investigando y ayudando a las sociedades a enfrentarse críticamente con su pasado, a fin de superar las crisis y los traumas generados por la violencia, conociendo sus causas, identificando los elementos en conflicto, investigando los hechos más graves de violaciones de derechos humanos y estableciendo (en su caso, si así es su mandato) las responsabilidades jurídicas correspondientes¹²².

¹²⁰ LÓPEZ MARTÍNEZ, M., “Transiciones y reconciliaciones: cambios necesarios en el mundo actual” en *Revista Futuros*, núm. 11, vol III, 2005, p. 16

¹²¹ BUENO CIPAGUATA, M.A., “La reconciliación como un proceso socio-político. Aproximaciones teóricas”, en *Derechos Humanos y conflicto*, 2006, en http://colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-168269_archivo.pdf, p. 68.

¹²² LÓPEZ MARTÍNEZ, “Transiciones y reconciliaciones”, cit., p. 17

3º) Fases del perdón, del reconocimiento y de la justicia: es uno de los episodios más difíciles de todo el proceso. En ella se acomete la transición del miedo a la confianza. Perder el miedo al miedo no es fácil, requiere tiempo y gestos; es una labor marcada por las cautelas y por la permanente observación de todos los acontecimientos y de los actores entre sí. Se comienza, siempre, por un estado de evidente temor, recelo y desconfianza social y política especialmente hacia aquellos sectores que, habiendo sido victimarios o habiendo sido aparentemente neutrales en las fases más agudas del conflicto, pretenden ahora ser los incitadores, iniciadores o continuadores de los cambios políticos que se están produciendo. También hay temor y desconfianza porque el proceso iniciado puede parecer endeble y, por tanto, reversible, pudiendo volverse a etapas anteriores de escalada de la violencia¹²³.

Asimismo, la aplicación de la justicia resulta muy importante para evitar la posibilidad de instalar el olvido o la impunidad total. Se ha criticado, con razón, la aprobación precipitada de leyes denominadas de “obediencia debida”, de “caducidad” o de «punto final», cuando esos mismos gobiernos responsables de delitos contra los derechos humanos tenían firmados tratados internacionales (de persecución de crímenes contra la humanidad, sobre derechos civiles y políticos, sobre genocidio, o contra la tortura, entre otros) que les obligan, política, jurídica y moralmente a no ceder a la impunidad. Sin embargo, la realidad política conduce, en ocasiones, a negociar con muchas dificultades este apartado; pero resulta una *conditio sine qua non* para un futuro esperanzador. Igualmente, el Estado de derecho que nace se justifica a sí mismo impartiendo justicia y ofreciendo a aquellos presuntos violadores de derechos, las garantías de un proceso justo y honesto que ellos mismos no otorgaron a sus víctimas¹²⁴.

¹²³ En este sentido, NORDQUIST, “La reconciliación como concepto político: algunas observaciones y comentarios, en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1326/1/52331523.pdf>, p. 13.

¹²⁴ LÓPEZ MARTÍNEZ, “Transiciones y reconciliaciones”, cit., p. 19.

4º) Definición de los que deben ser los actores (directos) de la pacificación, rehabilitación y reconciliación: debe estar claro que el sujeto fundamental de la reconciliación es toda la sociedad; no puede ser de otra manera, de lo contrario estaríamos asistiendo a una farsa¹²⁵. Sin embargo, hay algunos apartados más específicos en todo proceso de reconciliación en que no cabe más remedio que entrar en pasos y tratamientos de negociación y pacificación, en donde no puede estar toda la sociedad negociando entre sí.

Han de definirse mediadores, árbitros, intervinientes, cómo realizar las evaluaciones de las negociaciones, cómo tratar la información que se derive de estos actos para hacerla llegar a toda la sociedad, etc. Evidentemente, esta fase suele ser también bastante coetánea a las anteriores y, en ella, los actores más directos y determinantes en la negociación se van definiendo, en ocasiones, seleccionando paulatinamente en función de las circunstancias del propio proceso de pacificación, poniéndose, especialmente el acento, en las capacidades y posibilidades de los niveles de base e intermedios de la pirámide social.

En cuanto a líderes de base destacan: los líderes locales; líderes de ONG autóctonas; promotores de desarrollo comunitario; funcionarios de salud; líderes de campos de refugiados. Las acciones que pueden ser abordadas por este colectivo en el proceso de paz se concretan en: comisiones locales de paz, capacitación de la base, reducción de los prejuicios y trabajo psicosocial sobre el trauma de la postguerra.

En cuanto a líderes intermedios: líderes sectoriales respetados; líderes étnicos y religiosos; académicos e intelectuales; líderes humanitarios. Así, las acciones que pueden ser abordadas por los mismos: talleres de solución de problemas; capacitación en resolución de conflictos; comisiones de paz; equipos internos parciales.

¹²⁵ Véase, FISAS, *Cultura de paz*, p. 239, donde destaca que el abordaje transformativo de los conflictos se basa en la participación activa del conjunto de la sociedad y no tanto en la gestión de sus élites o dirigentes políticos.

A modo de ejemplo se destacan especialmente el trabajo desarrollado por los líderes de nivel intermedio concretado en los ya mencionados: talleres de resolución de problemas; capacitación en la resolución de conflictos y comisiones de paz¹²⁶.

Por lo que respecta a los primeros, proporcionan un espacio para que las personas que representan extraoficialmente a las partes de un conflicto tengan un intercambio, dentro de un proceso de “discusión colaborativa” de los problemas que los separan. Estos talleres no pretenden copiar o sustituir las negociaciones formales, sino ampliar la participación en el proceso, mejorar las percepciones de los participantes y profundizar su discusión del problema y la búsqueda de soluciones. Pueden considerarse como herramientas de prenegociación, una vía inicial para luego entablar un proceso negociador¹²⁷.

En cuanto a la capacitación en la resolución de problemas pretende una combinación entre despertar la conciencia e importar técnicas para tratar el conflicto; es decir, enseñar a la gente un conjunto de técnicas y métodos específicos para el tratamiento del conflicto, a menudo en forma de técnicas analíticas, de comunicación, negociación o mediación. Su propósito es capacitar a los participantes en el manejo de técnicas y no el análisis del conflicto mismo.

Por último, las comisiones de paz, para preparar y luego facilitar los esfuerzos de negociación y conflicto entre el movimiento de resistencia¹²⁸.

5º) Agendas de reinserción y rehabilitación: esta etapa tiene mucha relación con el desarrollo y resultado de la número dos y cuatro (comisiones de la verdad y actores). En las agendas se deben establecer qué va a ocurrir con aquellas personas que han sido

¹²⁶ LEDERACH, *Construyendo la paz*, cit., pp. 29 a 31.

¹²⁷ FISAS, *Cultura de paz*, cit., p. 240.

¹²⁸ FISAS, *ibidem*, cit., p. 240.

denunciadas por las comisiones de la verdad y han soportado causas judiciales, o se han beneficiado de algunas formas de amnistía general, de indulto particular o de perdón político. Las agendas, cuando se confeccionan, deben pensar en un trabajo a desarrollar durante al menos una generación; que cuenten con un gran respaldo económico, político y social; asimismo, no sólo deben pensar en el reinsertado, sino en un plan integral en el que se beneficie la comunidad donde va a realizar su nueva vida.

6º) Plan general y planes específicos para la reconstrucción económica, social y psicológica: se trata de un programa paralelo y más ambicioso que las agendas de reinsertión (que están pensadas sólo para los reinsertados y su comunidad). Consiste en la reconstrucción de la economía nacional y el inicio de los primeros pasos para ubicar la economía dañada por el conflicto en una mejor disposición para insertarse en el concierto económico internacional. Se tratará de un plan general de estabilización que reconduzca la macroeconomía, permita establecer análisis de resultados y planes anuales (o de otro período de tiempo) con objetivos posibles y deseables. También lo es de apertura al exterior, con entrada de capitales y de préstamos para la reconstrucción¹²⁹.

7º) Modelo de democracia: la aspiración última debe ser siempre la instauración de un régimen democrático, social y de derecho, que permita la participación, el pluralismo y el ejercicio de las libertades. Pero aquí tampoco vale generalizar: cada sociedad debe buscar, mediante un debate sincero y abierto, sus propias fórmulas, alimentándolas con sus propias experiencias del pasado, conociendo sus limitaciones y sus verdaderas posibilidades. Se puede, también, buscar modelos que ya han tenido éxito, pero sin caer en la pura imitación. Se debe tener presente, también, que el establecimiento de un régimen democrático es una sabia combinación de imperfecciones, de pactos y formas de consenso, donde todos han de dosificar sus apetencias y donde hay que priorizar y jerarquizar en función de elementos básicos para la convivencia en paz, como son la

¹²⁹ LÓPEZ MARTÍNEZ, “Transiciones y reconciliaciones”, cit., p. 20.

solidaridad, el principio de justicia social y de igualdad de oportunidades. La democracia que se construya debe traer consigo aquellos elementos que permitan evitar la vuelta a las violencias del pasado. La reconciliación social de alguna manera se cierra cuando la democracia se ha consolidado como régimen en el que todas las aspiraciones razonables son posibles y donde ninguna causa política o social es olvidada. Una democracia se precia no tanto, porque sea el gobierno de las mayorías, sino porque se respeta escrupulosamente a las minorías, porque existen unas reglas de juego claras y respetadas por todos y porque hay verdadera alternancia política, con propuestas diferenciadas y diferenciadoras. La democracia alimentará la paz y ésta a aquélla. Asimismo, una democracia fuerte y consolidada podrá amortiguar mejor las futuras tensiones, crisis y conflictos de los que ninguna sociedad está exenta, porque un régimen de libertades sólo puede verse e interpretarse como salud mental para sus ciudadanos, donde la palabra, la confianza, el respeto y la convivencia presiden los actos sociales. Para todo ello hay que sembrar, desde la escuela, la función pública, la acción política, la judicatura, la milicia, el mundo empresarial, etc., una ética pública fundamentada en los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones públicas y el respeto a las libertades¹³⁰.

Como hemos podido ver, éste es un proceso largo: reconocer el sufrimiento de una sociedad rescatando la memoria de los que lo padecieron; buscar la verdad para hacer pública la violencia cometida en el pasado; animar a que se produzca el arrepentimiento sincero, el perdón rehabilitador y la justicia restaurativa instalando grados de confianza en la sociedad, definiendo los actores de este proceso, describiendo las agendas para la reinserción; erigiendo planes de reconstrucción económica, social y psicológica, y refundando un estado social, democrático y de derecho puede parecer tarea imposible, pero la práctica y la historia más recientes nos dicen que ha sido posible y, aún más, que es un deber.

¹³⁰ LÓPEZ MARTÍNEZ, *ibidem*, cit., p. 21.

La superación de cada una de estas fases requiere de la existencia de recursos necesarios, capaces tanto de abordar los objetivos últimos de cada una de estas etapas, como de enfrentarse a las dificultades y obstáculos, derivados de las mismas. Lederach¹³¹ enfoca dichos recursos desde una doble perspectiva: recursos socioeconómicos y socioculturales.

Hablar de la existencia de recursos socioeconómicos implica la presencia de un proceso de creación de líneas de pensamiento acerca de categorías de acción, responsabilidades y compromisos estratégico de fondos para hacer que las perspectivas para la transformación del conflicto hacia la paz sostenible sean las máximas posibles. Entre las principales tareas sociológicas de los recursos socioeconómicos destaca la de ayudar a las personas, a las organizaciones y a las instituciones a comprender, apreciar y crear categorías de pensamiento y acción relacionadas con la construcción de la paz y, asimismo, a considerar estas categorías como legítimas y válidas dentro de todos los niveles de la población y durante todas las etapas de la progresión de un conflicto.

Una sugerencia concreta en este punto afecta a la necesidad básica de que los gobiernos y los agentes intergubernamentales y no gubernamentales creen categorías de financiación relacionadas con la transformación del conflicto y la construcción de la paz¹³². Otro paso adelante en el proceso de aprovechar los recursos para la construcción de la paz consiste en despertar un sentimiento de responsabilidad generalizado para el panorama sistemático más amplio del conflicto contemporáneo¹³³.

El compromiso estratégico tiene que ver con una comprensión de la naturaleza compleja y a largo plazo de la labor de construcción de la paz. Es necesario crear un conocimiento más profundo de la evolución, más general del conflicto y, asociado a ello, de la necesidad de múltiples actividades y funciones de construcción de la paz

¹³¹ LEDERACH, *Construyendo la paz*, cit., p.116.

¹³² LEDERACH, *ibidem*, p. 117.

¹³³ LEDERACH, *ibidem*, p. 117.

durante un período de tiempo prolongado¹³⁴. Así el apoyo económico para la pacificación parece surgir con fuerza considerable en el momento en que la crisis o las iniciativas para la paz son evidentes. La mayoría de las veces, esto se produce en la fase en la que salen a la luz pública las “negociaciones previas” y parecen progresar hacia conversaciones y acuerdos de paz formales. Mucho más difícil de conseguir es un compromiso de financiación para la acción preventiva a la manifestación de la crisis y para el apoyo y cumplimiento de un acuerdo una vez que ha sido firmado¹³⁵.

Por lo que respecta a los recursos socioculturales, que incluyen personas y cultura, el aspecto más importante para el desarrollo de un marco que mantenga la reconciliación es la creación de una circunstancia de paz, dentro del escenario del conflicto. Conceptualmente, y en un nivel muy básico, esto significa que la Comunidad Internacional debe considerar a la población del lugar como recursos y no como meros receptores, siendo primordial concebir la pacificación basada en la ciudadanía como instrumental e integral, no periférica al cambio¹³⁶. Esto está directamente relacionado con la propuesta de que la clave para un marco sostenible de construcción de paz en los conflictos contemporáneos la constituyen los actores del nivel medio, ya mencionado anteriormente. Estos están posicionados de tal manera que conectan con actores de las bases y del nivel superior, contando con la confianza de los mismos. Tienen una mayor flexibilidad de pensamiento y movimiento que los líderes del nivel superior y son mucho menos vulnerables en términos de supervivencia día a día que los de las bases. Sin embargo, para que estos actores se desarrollen como el centro de una circunscripción de paz tienen que darse varias condiciones.

En primer lugar, es importante identificar y colaborar con aquellas personas que están luchando por cumplir su papel de pacificadores. Con demasiada frecuencia, estos sujetos son ignorados y desautorizados, porque no representan al “poder oficial”. En

¹³⁴ LEDERACH, *ibidem*, p. 120.

¹³⁵ LEDERACH, *ibidem*, p. 121.

¹³⁶ LEDERACH, *ibidem*, p. 122.

segundo lugar, debe reconocerse que la capacidad de los actores del nivel medio para encontrar una función constructiva a menudo reside en que hacen de puente con otros como ellos al otro lado de las líneas del conflicto. En tercer lugar, el hecho de que la comunidad internacional reconozca a estas personas como actores esenciales y válidos para la paz legitima el espacio para desarrollar su potencial¹³⁷.

En definitiva, la fase de reconciliación en el camino hacia la construcción de la paz se caracteriza por la necesaria superación de distintas fases que bien de forma coetánea, bien de forma sucesiva, abordan distintos aspectos del conflicto (reconocimiento, sufrimiento, verdad, perdón, justicia restaurativa, reinserción, reconstrucción, impulso definitivo del Estado Social y de Derecho), debiendo integrar a la totalidad de la sociedad y, muy especialmente, a aquellos agentes sociales de base e intermedios que se encuentran directamente vinculados al conflicto.

c) Resolución

Por lo que respecta a la resolución del conflicto, esta fase pretende crear las condiciones necesarias para solventar el conflicto original. Para ello se propone la construcción de la capacidad de transformación de los conflictos por medio de la trascendencia, la creatividad y la empatía¹³⁸.

En definitiva, para que la reconstrucción, la reconciliación y la resolución sean efectivas deben trabajarse de forma paralela, en términos concretos. Para actuar sobre los conflictos es necesario considerar conjuntamente factores estructurales (intereses) y psicoculturales (interpretaciones y emociones). Las acciones que se emprendan en el

¹³⁷ LEDERACH, *ibidem*, p. 123.

¹³⁸ GRUPO TRANSCEND, “Trascender los conflictos. La perspectiva de Johan Galtung”, en *Revistas futuros*, núm. 13, vol. IV, 2006, p. 4.

marco de los proyectos inspirados en el propósito de eliminar las estructuras que fomentan la violencia directa deben, por un lado, orientarse a identificar las causas para adelantar en forma mancomunada la explicación de los vínculos entre el mundo real y el deseado y, por otro, establecer compromisos por parte de los distintos actores vinculados a la superación de los conflictos, así como concebir mecanismos de control social sobre las acciones concertadas para modificar situaciones de injusticia¹³⁹. Todo ello con el objetivo de conseguir una paz sostenible que permita alcanzar la justicia y el respeto de los Derechos Humanos.

C. Cultura de paz

El camino hacia la paz se presenta como un largo recorrido que no culmina con la superación de las tres fases anteriormente mencionadas (reconstrucción, reconciliación y resolución). Siguiendo el planteamiento de Galtung, la idea de paz positiva y permanente requiere necesariamente de la asimilación de una cultura de paz sobre la base de una educación para la paz y del respeto por los derechos humanos.

La educación para la paz consiste en analizar este mundo en que vivimos, pasarlo por la crítica reflexiva emanada de los valores propios de una cosmovisión pacifista y lanzar a los individuos a un compromiso transformador, liberador de las personas, en tanto en cuanto que, movidos por ese análisis crítico, quedan atrapados por la fuerza de la verdad y obligados, en conciencia, a cooperar en la lucha por la emancipación de todos los seres humanos y de sí mismos, en primer lugar¹⁴⁰.

En otras palabras, significa dotar al individuo de la autonomía suficiente para que pueda razonar y decidir con toda libertad, lo cual supondría preparar a los ciudadanos

¹³⁹ SUÁREZ PLAZAS, *Posibilidades de un proceso de paz*, cit., p. 16.

¹⁴⁰ FISAS, *Cultura de paz*, cit., p. 372.

para que sepan manejar situaciones difíciles e inciertas, prepararlos para la responsabilidad individual. Esta última ha de estar ligada al reconocimiento del valor del compromiso cívico, de la asociación con los demás para resolver problemas y trabajar por una comunidad justa, pacífica y democrática, porque el derecho y la necesidad de alcanzar una autorrealización personal no ha de ser ni un obstáculo, ni una incompatibilidad con la necesidad de formarnos como ciudadanos responsables y con conciencia pública.

Pero la educación para la paz ha de ser también una educación para el encuentro de las individualidades, una educación para la conspiración, la cooperación, la cesión de confianza, un lugar donde aprender el manejo de nuestras potencialidades de transformación y en donde los proyectos culturales se convierten en actividad política¹⁴¹.

Es a través de la educación que podremos introducir de forma generalizada los valores, las herramientas y conocimientos que forman las bases del respeto hacia la paz, los derechos humanos y la democracia, porque la educación es un importante medio para eliminar la sospecha de la ignorancia, los estereotipos, las imágenes del enemigo y, al mismo tiempo, promover los ideales de paz, tolerancia y no violencia, la apreciación mutua entre los individuos, grupos y naciones¹⁴².

Las alternativas de la educación para la paz, en suma, recogen un amplio conjunto de propuestas que constituyen el antídoto de las conductas violentas y antisociales, afecto familiar, apoyo, autoestima, estimulación desde el entorno, motivación del logro, mayor grado de empatía y de interés por los demás, convivencia con normas, límites, patrones y valores; control de impulsos, desarrollo de la afectividad, etc¹⁴³.

¹⁴¹ FISAS, *ibidem*, p. 374.

¹⁴² FISAS, *ibidem*, p. 374.

¹⁴³ En la actualidad existen organizaciones y grupos que prestan su servicio para facilitar herramientas adecuadas que permitan abordar los conflictos desde edades muy tempranas de manera

En este sentido, los Derechos Humanos constituyen uno de los pilares fundamentales del discurso de la cultura de la paz, puesto que su respeto y cumplimiento de forma generalizada es la máxima garantía de que los valores mínimos que la humanidad decide compartir se traducen en normas de comportamiento e instrumentos jurídicos de protección para las personas y los pueblos.

pacífica. Es el caso de Bakeola, cuya finalidad es formar a los educadores en diferentes ámbitos de intervención, promover programas a nivel local sobre valores de convivencia y paz (<http://www.bakeola.org/interior.asp?Id=10>). También es objetivo de Demagun impulsar el desarrollo de proyectos y programas de educación para la paz, si bien esta organización se crea como un grupo de reflexión sobre los problemas políticos y sociales que padece Euskal Herria (<http://www.demagun.net/>)

CAPÍTULO III. JUSTICIA TRANSICIONAL Y JUSTICIA POST-CONFLICTO: LOS PRINCIPIOS DE CHICAGO

Laura Pego Otero
Investigadora IVAC/KREI

A. Justicia Transicional

a) Introducción

En las últimas décadas se ha producido un importante cambio en la forma de abordar las situaciones de transición de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia, en definitiva de un escenario de conflicto armado a un nuevo orden político y social garante de los derechos humanos¹⁴⁴. En este contexto, marcado por circunstancias políticas y sociales excepcionales, el concepto de “justicia” ha adquirido una dimensión diferente a la desempeñada en el pasado en periodos transicionales similares. El nuevo significado de la justicia transicional, que se viene acuñando desde aproximadamente 20 años, enfrenta la necesidad de paz con la necesidad de justicia, buscando el equilibrio entre ambas para finalmente encontrar una solución viable y duradera al conflicto. En este sentido, se puede afirmar que se produce el abandono de la justicia puramente retributiva, cuyo ejemplo paradigmático se encuentra en los procesos de Núremberg.

¹⁴⁴ UPRIMNY/SAFFON, “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”, en *Revista Futuros* nº 15, 2006, Vol. IV, en <http://www.revistafuturos.info>

La justicia transicional es definida por el Secretario General de Naciones Unidas, en su informe titulado “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflicto” publicado el 3 de agosto de 2004¹⁴⁵, como:

“toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.”

Esta definición presenta una concepción abierta de “justicia transicional” derivada de la imposibilidad de aplicar un modelo único y universal a todas las situaciones de conflicto. Ello se debe a la particularidad de cada estado y situación a la que se debe proporcionar respuesta, impidiendo la unificación en el tratamiento. Por ello será necesario elegir en cada caso de los mecanismo propuestos los más adecuados.

En el desarrollo del proceso transicional, el Estado debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones sobre respeto a los derechos humanos¹⁴⁶, ello significa que la flexibilidad que caracteriza a la noción de justicia transicional no es absoluta, sus límites vienen dados principalmente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuyos principios y normas deben ser respetados.

¹⁴⁵ <http://secint24.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

¹⁴⁶ BONET PÉREZ/ALIJA FERNÁNDEZ, *Impunidad, Derechos Humanos y Justicia Transicional*. Edit. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 53, Universidad de Deusto, Bilbao, 2009, p. 102 .

En todo caso, se describe la justicia transicional como un conjunto de medidas y mecanismos diversos que son utilizados por las sociedades que se encuentran en tránsito de una situación de conflicto o dictadura a la paz. Su finalidad será exigir responsabilidades por las violaciones de derechos sufridas en un periodo de tiempo anterior, es por ello que, con base en el respeto a los derechos humanos, la justicia transicional sitúa como objetivo central responder a las necesidades de las víctimas¹⁴⁷

Es indudable que la introducción de estas nuevas prácticas supone un cambio en la forma en que los Estados y la comunidad internacional entienden la reconstrucción social, la paz y la democracia. En la actualidad, cuestiones como la verdad, la reconciliación y la responsabilidad tanto legal como moral, son elementos esenciales a abordar en las negociaciones de paz.

Pese a ser un concepto reciente, la justicia transicional ha sufrido una importante evolución en los últimos años. En sus inicios fue de aplicación en exclusiva a las situaciones de transición política, en sentido estricto, acompañadas de graves violaciones de derechos humanos sin embargo, en la actualidad, ha demostrado su efectividad en escenarios diversos, en conflictos de mayor o menor gravedad, con la consiguiente expansión de su aplicación¹⁴⁸. De hecho, son numerosos los autores que opinan que es factible la aplicación de los principios de justicia transicional en “democracias en conflicto”¹⁴⁹, en referencia a situaciones de violencia padecidas durante un largo periodo de tiempo por estados democráticos. De esta forma, se recurre a la justicia transicional para dar solución a conflictos entre partes enfrentadas

¹⁴⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS en “Instrumentos del estado de derechos para sociedades que han salido de un conflicto. Consultas nacionales sobre la justicia en transición”. Prefacio V.

¹⁴⁸ BONET PÉREZ/ ALIJA FERNÁNDEZ, *Impunidad, Derechos Humanos y Justicia Transicional*, cit., p. 110.

¹⁴⁹ Término acuñado por NI AOLÁIN/CAMPBELL, “The Paradox of Transition in Conflicted Democracies” *Human Rights Quarterly* - Volume 27, Number 1, February 2005, pp. 172-213

pertenecientes a sociedades democráticas, o también para superar secuelas que perduran en el tiempo producto de conflictos pasados no abordados de forma correcta.

En definitiva, el objetivo de este conjunto de mecanismos denominado justicia transicional será alcanzar la paz social armonizando los derechos de las víctimas con los correspondientes a los victimarios, en aplicación de los principios de verdad, justicia y reparación con garantía de no repetición. No cabe duda que ésta es una tarea compleja, donde surgen fuertes tensiones y equilibrios difíciles, pero necesaria para proporcionar justicia a todos los agentes implicados¹⁵⁰ que facilite la reconciliación social.

b) Principios de la Justicia Transicional

La justicia transicional se sustenta sobre la base de tres principios fundamentales: derecho a la verdad, derecho a la justicia y derecho a la reparación, a ellos se debe sumar también la garantía de no repetición. M. Joinet, 1996, en su informe final elaborado para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la ONU, sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos (civiles y políticos)¹⁵¹, presenta un texto que, con referencia al marco de aplicación del Programa de Acción de Viena, recomienda a la Asamblea General de Naciones Unidas la adopción de estos principios como marco general y estratégico., En opinión del autor, su aplicación permitirá proteger y promover los derechos humanos y evitar la impunidad.

En ese mismo texto Joinet desarrolla el contenido de los principios de la forma siguiente:

¹⁵⁰ BONET PÉREZ/ ALIJA FERNÁNDEZ, *Impunidad*, cit. p. 124

¹⁵¹ Distr. General E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1 2 octubre de 1997.

<http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>

- Derecho a la verdad. Se entiende no sólo como un derecho individual de la víctima, sino también como un derecho colectivo que pertenece al conjunto de la sociedad. El objetivo último de encontrar la verdad será garantizar que en el futuro no se vuelvan a repetir las violaciones de derechos humanos. Pero para ello, también será necesario que el Estado mantenga “la memoria” sobre lo ocurrido, evitando deformaciones de la historia como el revisionismo y el negacionismo. Con esta finalidad, se proponen la utilización de dos mecanismos diferentes:
 - o a) Las comisiones no judiciales de investigación, entidades que deberán ser creadas con garantías suficientes de independencia e imparcialidad. Estas desarrollarán su labor a favor de los testimonios de las víctimas pero garantizando también los derechos de defensa de las personas a las que se imputan los crímenes. La labor de las comisiones finalizará con la redacción de un informe de carácter público.
 - o b) La adopción de medidas para preservar los archivos que contengan información sobre las violaciones de derechos humanos sufridas.

- Derecho a la justicia. Implica el deber de garantizar a la víctima un recurso justo y eficaz que haga posible, principalmente, el enjuiciamiento de su agresor y obtener la reparación debida. El derecho a la justicia se presenta como un requisito imprescindible para lograr una reconciliación justa y duradera. Ello implica que el Estado debe investigar las violaciones, perseguir a los infractores y sancionar a los declarados culpables de aquellas violaciones, asegurando a la víctima el ejercicio del derecho de a ser parte en el procedimiento judicial. Con respecto a la aplicación de ciertas reglas legales que pueden ser utilizadas como medio para lograr la impunidad, el autor defiende un uso restrictivo de las mismas, es el caso de la amnistía, la prescripción de los delitos, la extradición, el derecho de asilo, el principio de obediencia debida, las leyes sobre

arrepentimiento, la utilización de tribunales militares o el principio de inamovilidad de los jueces.

- El derecho a la reparación. Se considera sujeto de reparación la víctima o conjunto de ellas que, como consecuencia de una acción u omisión, hayan sufrido un daño consistente en la violación de los derechos consagrados en la constitución legalmente establecida en el Estado, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario¹⁵². M. Joinet, en su informe, establece la necesidad de adoptar medidas individuales de reparación, pero también colectivas. En la aplicación de las primeras se tendrá en cuenta, junto a la víctima directa de la violación, también a los parientes o personas a su cargo. El derecho a la reparación deberá cubrir todos los perjuicios sufridos por la víctima, comprendiendo medidas de restitución, medidas de indemnización y medidas de reparación. En referencia a la colectividad, se deberán llevar a cabo acciones de carácter simbólico que permitan la reparación moral del conjunto de la sociedad. Como ejemplo de estas últimas citaremos el reconocimiento público por parte del Estado de su responsabilidad en los hechos o las ceremonias conmemorativas.
- Garantías de no repetición. Para prevenir la ejecución en el futuro de las violaciones pasadas, serán necesarias al menos la aplicación de tres medidas como son: la disolución de los grupos armados, la derogación de todas las leyes y jurisdicciones de excepción, y la destitución de los altos funcionarios relacionados con las violaciones de derechos humanos.

Con base en estos principios, los Estados que se encuentren inmersos en procesos transicionales estarán obligados a proporcionar mecanismos que permitan a las víctimas

¹⁵² Definición recogida por ARDILA, “Justicia transicional: Principios Básicos Los Derechos de las Víctimas en Procesos de Paz o de Transición a la Democracia”, cit.

y a la sociedad en su conjunto: conocer e investigar las violaciones sucedidas en el pasado, reprimir y perseguir estas, reparar el daño causado y, finalmente, introducir medidas preventivas destinadas a garantizar la no repetición de aquellos hechos.

Los principios jurídicos internacionales desarrollados por M. Joinet se convierten de esta forma en estándares sobre derechos humanos. Su principal valor será proporcionar a los Estados, sumidos en procesos de transición, pautas de comportamiento objetivas¹⁵³ a las que recurrir para lograr la superación del conflicto.

c) La Justicia Transicional y su carácter multidireccional

Como se ha señalado al inicio de esta exposición, la “justicia transicional” es un concepto abierto, producto de una evolución en el tratamiento de los conflictos. En este sentido, se muestra integrada por diferentes dimensiones de la justicia, de las que adoptará y combinará recursos, siempre supeditados al cumplimiento de los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Los modelos de justicia de los que se nutre la justicia transicional son los siguientes:

- Justicia retributiva. Su objetivo único es castigar las violaciones de derechos cometidas por los victimarios, si bien no se puede obviar la función preventiva que se le atribuye. En el contexto de la justicia transicional, los autores defienden que la aplicación de mecanismos meramente retributivos no debe ser interpretada como “justicia de los vencedores” sobre los

¹⁵³ BONET PÉREZ/ALIJA FERNÁNDEZ, *Impunidad, Derechos Humanos y Justicia Transicional*, cit., p. 109

vencidos, situación que se produce cuando una parte se impone claramente sobre la otra¹⁵⁴.

- Justicia restaurativa o reparadora. Se presenta como un modelo diferente para abordar el delito¹⁵⁵, que surge en los años setenta ante la decepción por el fracaso de la justicia tradicional. Para la justicia restaurativa, el derecho penal debe desplazar su interés del acto criminal y su autor a la víctima y el daño causado a ésta, así como el impacto del hecho delictivo en la comunidad. Según esta teoría, lo importante es reconocer el sufrimiento ocasionado a la víctima, reparar el daño y restaurar su dignidad. Entre sus objetivos se encuentra la reincorporación del delincuente a la sociedad, dejando en segundo plano su castigo.
- Justicia transaccional. Tiene su base en la negociación como medio para lograr un resultado equilibrado entre las partes. Pero, desde la perspectiva de la justicia transicional, los acuerdos adoptados no pueden suponer el sacrificio del derecho a la justicia en aras del logro de la paz, por el contrario, se deberá lograr un equilibrio entre ambas que sea aceptado por las partes en conflicto.
- Función de prevención. Consiste en garantizar la no repetición de las violaciones cometidas, proporcionando un modelo de sociedad democrática, defensora de los derechos humanos, que se deberá consolidar y perpetuar en el tiempo. Este será el objetivo final de la justicia transicional.

¹⁵⁴ En este caso estaríamos hablando de “transición punitiva” y no de “justicia transicional”.

¹⁵⁵ Así lo entiende GILMAN, E, “What is the restorative justice?”, 2003, entre otros autores en <http://www.sfu.ca/cfrj/fulltext/gilman.pdf>

Teniendo en cuenta las diferentes categorías mencionadas y la diversidad en la casuística de las situaciones en conflicto, para cada proceso transicional se deberá optar por la utilización de los elementos más adecuados elegidos entre los que integran esos modelos de justicia, combinándolos de forma adecuada.

Así, por ejemplo, en los supuestos de graves atentados contra los derechos humanos, dar preponderancia al enfoque restaurativo puede no ser adecuado, debiendo tener en consideración una mayor presencia en esos casos del elemento retributivo, que puede facilitar una posterior reconciliación sobre la base de la no impunidad y de la garantía de no repetición.

Sin embargo, en otras situaciones, donde las partes son a su vez víctima y victimario, las formulas restaurativas cobrarán mayor relevancia en la justicia transicional, como por ejemplo las peticiones de perdón recíproco.

Finalmente, sobre la aplicación de otros elementos utilizados en procesos de transición, como es el caso del otorgamiento del perdón al victimario, la justicia transaccional no descarta su utilización pero con carácter excepcional e individual, defendiendo muchos de los autores la concesión de indultos parciales y no totales. En estos supuestos es pertinente realizar una ponderación entre la justicia retributiva y la transaccional, que bien puede ir acompañada de elementos de justicia retributiva¹⁵⁶.

¹⁵⁶ UPRIMNY/SAFFON, “Justicia transicional y justicia restaurativa”, cit.

d) Sobre los mecanismos de actuación de la Justicia Transicional.

La Justicia Transicional distingue entre cuatro principales ámbitos de actuación. En cada uno de ellos se presentan diferentes medidas o acciones para la aplicación en el tratamiento de los conflictos. Son los siguientes:

a) Procesos judiciales.

Los procesos judiciales tienen por finalidad juzgar la responsabilidad de los presuntos victimarios en relación con las violaciones de derechos humanos cometidas. Si bien nos encontramos ante un ejemplo claro de justicia retributiva, este mecanismo puede y debe servir también para cumplir otras funciones, como son la restauración de las víctimas y la prevención de futuras violaciones de derechos humanos.

Los primeros ejemplos de este tipo de procesos judiciales los encontramos al finalizar la II Guerra Mundial, en los Tribunales Internacionales de Núremberg y Tokio. Posteriormente, en los años 90 se crearon *ad hoc* el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda en respuesta a las graves violaciones de derechos humanos que se perpetraron en sendos lugares. No será hasta el año 1998 cuando se apruebe, en Roma, el Estatuto de la Corte Penal Internacional¹⁵⁷, texto que faculta a aquel Tribunal para ejercer su jurisdicción sobre personas relacionadas con la perpetración de los crímenes más graves y con trascendencia internacional, señalando expresamente los siguientes: el genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión.

¹⁵⁷ ONU A/CONF.183/9

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/234/15/PDF/N9823415.pdf?OpenElement>

b) Mecanismos de búsqueda de la verdad.

La necesidad de conocer la verdad de lo sucedido implica la obligación de investigar los hechos. En el ámbito de actuación de la justicia transicional, para lograr ese objetivo será necesaria la creación de mecanismos oficiales, diferentes de las iniciativas no gubernamentales, generalmente conocidos como “comisiones de la verdad”, pero que también se pueden denominar “comisión investigadora”, “comisión clarificadora” etc.

Su carácter oficial no es baladí: proporciona a estos órganos legitimidad y facilita el acceso a la información¹⁵⁸. Pese a no ser órganos judiciales, estas comisiones serán las encargadas de investigar las violaciones de derechos humanos cometidas en el periodo anterior, con mandato y objetivo específico, finalizando su labor con la redacción de un informe¹⁵⁹.

En consecuencia, se puede afirmar que los rasgos más característicos de este tipo de comisiones son los siguientes:

- Objetivo: investigar la violación de derechos humanos producidos de forma reiterada en el pasado.
- Carácter temporal: se disolverán al finalizar su labor.
- No son órganos judiciales, ni pueden sustituir la labor que desempeñan estos.

Como ejemplos paradigmáticos citaremos la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, creada en 1995, o más reciente, la chilena Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, llamada Comisión Valech, creada en 2003 y que en la actualidad continúa su labor¹⁶⁰.

¹⁵⁸ BONET PÉREZ/ALIJA FERNÁNDEZ, *Impunidad*, cit., p. 156.

¹⁵⁹ LAU HAIZETARA GOGOAN, *Comisión de la verdad de Euskal Herria*. Edit. Lau Haizetara Gogoan, Euskal Herria, 2009, p. 43.

¹⁶⁰ <http://noticias.terra.es/2010/mundo/1214/actualidad/la-comision-valech-pide-mas-tiempo-para-analizar-32000-casos-nuevos.aspx>

c') Reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

El cumplimiento de este principio emana directamente del Derecho internacional, que exige al Estado el deber de proporcionar un resarcimiento adecuado a las víctimas como respuesta a su obligación de garantizar al ciudadano el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

En este contexto, se debe destacar la aprobación por la Asamblea de Naciones en 2006 de “*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*”¹⁶¹. En la línea seguida por la ONU de reconocimiento de derechos a diferentes grupos de víctimas¹⁶², por medio del presente texto serán las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, las destinatarias del reconocimiento de una serie de derechos básicos, entre los que se encuentran el derecho a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, que permita promover la acción de la justicia. El resarcimiento que deben obtener las víctimas deberá ser proporcional a la gravedad del daño causado, debiendo resultar pleno y efectivo, adoptando para ello las siguientes formas:

¹⁶¹ A/RES/60/147

<http://www.arxiv.org/docs/N0549645.pdf>

¹⁶² La aproximación normativa realizada por Naciones Unidas a las necesidades de las víctimas se ha desarrollado con referencia a diferentes grupos, en concreto se establecen siete: Víctimas de delitos; Víctimas de abusos del poder; Víctimas de desapariciones forzadas; Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos; Víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario; Víctimas de violación del Derecho Internacional Penal; Víctimas de trata.

- Restitución. En la medida de lo posible, se debe devolver a la víctima a la situación anterior a la violación sufrida. Esta acción puede consistir, por ejemplo, en el restablecimiento de la libertad de la persona, la recuperación de la ciudadanía, su vuelta a la vida familiar o reintegración de su empleo.
- Indemnización. Deberá ser adecuada y proporcional al daño sufrido y responderá a los perjuicios económicamente evaluables, entre los que destacamos: daño físico y mental, daños materiales, pérdida de oportunidades y perjuicios morales.
- Rehabilitación. Su contenido será amplio, incluyendo la atención médica, la psicológica, pero también los servicios jurídicos y sociales.
- Satisfacción. Se obtendrá con la aplicación de medidas como la verificación de los hechos, la revelación pública de la verdad; la búsqueda de las personas desaparecidas o la obtención de una disculpa pública con reconocimiento de lo sucedido y aceptación de la responsabilidad.
- Garantía de no repetición. Se podrán aplicar medidas como el control efectivo por parte civil de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad, la protección de los profesionales del derecho o la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales, entre otras.

d') Reformas institucionales.

El cuarto y último ámbito de actuación de la justicia transicional se concentra en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. La finalidad principal de los mecanismos destinados a ello será prevenir futuras violaciones de derechos humanos, por lo que incidirá en las estructuras de ejercicio de poder, tales como la judicatura, los cuerpos de seguridad del Estado, etc.

Las actuaciones prioritarias para lograr ese objetivo consisten fundamentalmente en la reforma de las estructuras y del funcionamiento de los órganos constitucionales. Pero también se debe impulsar la creación de otros organismos destinados a la protección de los derechos humanos, realizar reformas en el ordenamiento jurídico y, finalmente, la intervención sobre el personal de las instituciones del Estado, incluyendo la depuración y el veto de ciertos profesionales¹⁶³.

Para finalizar, a continuación se citan diferentes manuales diseñados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entidad principal de este organismo en materia de justicia de transición, elaborados para facilitar a las sociedades que se encuentren en situaciones asimiladas, la toma de decisiones en aplicación de los principios de justicia transicional¹⁶⁴:

- 1.- Comisiones de la verdad
- 2.- Cartografía del sector de la justicia
- 3.- Supervisión del sistema de justicia
- 4.- Iniciativas de enjuiciamiento
- 5.- Procesos de depuración: marco operacional
- 6.- Programas de reparaciones

¹⁶³ BONET PÉREZ/ ALIJA FERNÁNDEZ, *Impunidad*, cit. p. 162 y ss.

¹⁶⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/publistSP.pdf>

- 7.- Aprovechamiento al máximo del legado de los tribunales mixtos
- 8.- Amnistías
- 9.- Consultas nacionales sobre la justicia de transición.

B. Los principios de Chicago sobre Justicia Transicional. La Justicia Post-conflicto.

Los Principios de Chicago son el fruto de una serie de reuniones y posteriores consultas en las que participaron un importante número de académicos, juristas, líderes religiosos entre otras personalidades de procedencia diversa. Este proceso de elaboración, cuya duración aproximada fue de siete años, nació ante la constatación de la necesidad de crear unos principios claros y ampliamente aceptados sobre justicia transicional¹⁶⁵. En opinión de los promotores, la falta de estas directrices se convertía en un grave obstáculo para los agentes, tanto nacionales como internacionales, que deseaban diseñar este tipo de políticas de forma eficaz y con alcance integral (político, económico y social). Así mismo, los participantes entendían que era conveniente establecer una terminología común, definiciones y conceptos uniformes, que permitieran mejorar la comunicación entre Naciones Unidas, los gobiernos, ONGs y otros organismos implicados.

Se celebró una primera reunión el año 1997, en Washington, organizada por International Human Rights Law Institute (IHRLI). Posteriormente, en 2003, el Chicago Council on Global Affairs, junto con el IHRLI, celebró una serie de encuentros con el objetivo de debatir sobre justicia transicional y elaborar un conjunto de principios sobre esa materia que finalmente serían denominados “Los Principios de Chicago”. Con la

¹⁶⁵ Los principios de Chicago sobre Justicia Transicional. Un proyecto conjunto del “International Human Rights Law Institute”, “Chicago Council on Global Affairs”, “Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali” y la “Association Internationale de Droit Pénal”. (2007). Proyecto dirigido desde sus inicios por M. Cherif Bassiouni.

finalidad de recabar el mayor número de aportaciones posibles, se realizaron diferentes propuestas que fueron examinadas y discutidas por más de 180 expertos pertenecientes a 30 países, extendiéndose en el tiempo el proceso de consulta hasta el año 2005¹⁶⁶.

El producto final de ese proceso se concretó en la redacción de un conjunto de estándares internacionales en materia de justicia transicional, cuya finalidad será ayudar a las sociedades a hacer frente a las violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario realizadas en tiempos anteriores a la finalización del conflicto.

En efecto, como ya se ha mencionado en el apartado precedente, el concepto de “justicia transicional”¹⁶⁷ es relativamente nuevo, surge en los años 80 fruto de los cambios que se producen en muchos países del mundo, los cuales, de forma dificultosa, transitan de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, destacando numerosos ejemplos en Centro y Sudamérica. Posteriormente, será en los años 90 cuando se dé un importante consenso a nivel internacional sobre la necesidad de vincular la justicia y la reconciliación con el final del conflicto, considerados elementos fundamentales facilitadores de la transición hacia sistemas democráticos.

Para alcanzar ese objetivo se han puesto en marcha diferentes actuaciones y mecanismos, citando a modo de ejemplo: la modificación de la constitución, la reforma de las institucionales y de los órganos judiciales, creación de órganos de vigilancia del cumplimiento de los derechos fundamentales, etc. La creación de comisiones de la verdad, así como la investigación de las violaciones, se han mostrado piezas fundamentales en este tipo de procedimientos, proporcionando sistemas de reparación y mecanismos de conmemoración.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ También denominada “Justicia Post-conflicto”

Lo más notable en la evolución de la forma de resolver los conflictos es el hecho de que se ha producido un cambio en las prioridades: ahora la cuestión de la verdad, la reconciliación y la responsabilidad legal y moral se han convertido en elementos esenciales en las negociaciones de paz¹⁶⁸. Así mismo, se impone la tesis de que el proceso transicional debe estar centrado en las víctimas y la reconciliación social.

Los Principios de Chicago plantean la necesidad de que el Estado diseñe un plan integral y flexible, que tenga en cuenta la evolución de las demandas específicas de la realidad local. Las políticas de justicia transicional deben tener un alto grado de legitimidad, siendo precisa la implicación de los agentes políticos que se encuentran dentro y fuera del gobierno. La acción de la justicia deberá ser uno de los elementos principales del proceso, reduciendo al mínimo la impunidad y proporcionando reparación a las víctimas de la forma más completa posible¹⁶⁹.

En este contexto, los Principios de Chicago tienen como finalidad suministrar una visión global e integradora de las políticas de justicia transicional dotándolas de mayor coherencia. Para ello, integra: *“La acción rápida, la planificación a largo plazo, las consultas nacionales, la participación de diversos grupos, la sensibilidad hacia el contexto y la cultura locales, la reforma institucional amplia, y un compromiso de todos los componentes nacionales e internacional con la justicia, la paz y la reconciliación”*.¹⁷⁰

Estos estándares están diseñados sobre la base de que las estrategias de justicia transicional siempre deben intentar maximizar la acción de la justicia (reduciendo en consecuencia al mínimo la impunidad), investigar los hechos para conocer la verdad en

¹⁶⁸ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE, *The Chicago Principles on Post-Conflict Justice*, United States of America, 2007, p. 6 y 7

http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihrl/pd/chicago_principles.pdf

¹⁶⁹ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE, *The Chicago Principles...*, cit. p.8

¹⁷⁰ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE, *ibidem*, p. 11.

la medida de lo posible y proporcionar una reparación lo más completa posible al perjudicado. Coherente con el contenido de la Justicia transicional, los Principios de Chicago giran su atención más hacia la víctima que al conflicto, proponiendo fórmulas que permitan el mejor diseño y aplicación de las políticas de defensa de los derechos humanos.

a) Fundamentos de la Justicia Transicional establecidos por los Principios de Chicago¹⁷¹

- El sufrimiento humano y la demanda para acceder a la justicia. El reconocimiento del sufrimiento que produce la vulneración de los derechos humanos y la obligación del Estado de atender adecuadamente la demanda de justicia por parte de las víctimas.
- El Derecho Internacional: Los tratados internacionales de Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario.
- La rendición de cuentas, la paz y la democracia.
- El contexto específico de desarrollo de las estrategias que abordan las violaciones sufridas en el pasado. Deberán tener en cuenta las características sociales, culturales, históricas y políticas.
- Carácter interdisciplinario del proceso y de largo plazo.
- Coordinación de estrategias diversas interdisciplinarias (ejemplo: comisiones de la verdad, educación, sanciones, etc.)
- Responsabilidad de los Estados y cooperación internacional.
- La integración de los grupos vulnerables.
- Consultas nacionales y participación de la víctima.
- La naturaleza de la violencia de género.

¹⁷¹ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE, *ibidem*, p. 11

- Sensibilidad hacia necesidades locales, conocimiento de las limitaciones y expectativas razonables de las víctimas y de la sociedad. Importancia de la seguridad interna.
- Duración y enfoque de las políticas específicas.
- Rendición de cuentas y transparencia.
- Prevención

b) Principios¹⁷²

PRINCIPIO 1 – INVESTIGACIÓN, PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA

Los Estados deberán juzgar a los presuntos autores de las violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho humanitario.

Los tribunales nacionales tendrán primacía para investigar y juzgar las violaciones graves de derechos humanos y del derecho humanitario sucedidas en su territorio. Sólo en los supuestos en que los tribunales internos no ofrezcan las garantías necesarias de imparcialidad e independencia, o sean ellos mismos los que declaren su incapacidad para llevar a cabo esa labor, intervendrán los tribunales penales internacionales o los tribunales de otros países. Sin embargo, también se podrán crear tribunales mixtos; en estos supuestos los estados llevarán a cabo su labor pero con apoyo y asistencia de la comunidad internacional. En todo caso, los Estados deberán crear legislación en apoyo a la jurisdicción universal.

¹⁷² Este apartado recoge de forma resumida el contenido de los Principios de Chicago y ha sido redactado con base a la información obtenida de los siguientes autores: BASSIOUNI, M. Cherif (ed.), "The Pursuit of International Criminal Justice: A world Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice. Volume 1". Intersentia . Antwerp – Oxford – Portland. 2010; del mismo, Los principios de Chicago sobre Justicia Transicional. Un proyecto conjunto del "International Human Rights Law Institute", "Chicago Council on Global affaire", "Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali" y la "Association Internationale de Droit Pénal". (2007); e INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE, "The Chicago Principles on Post-Conflict Justice". United States of America, 2007, http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihrl/pdf/chicago_principles.pdf

El cumplimiento de este principio implica la obligación de los Estados de cooperar entre sí y con las organizaciones de derecho internacional, proporcionando información que verse sobre las violaciones graves de los derechos humanos, colaborando en su recopilación y conservación, así como en la investigación de estos hechos atroces. El compromiso de los Estados con las estrategias de justicia transicional implica, también, la extradición de los presuntos culpables para ser juzgados y también mostrar apoyo a las sentencias dictadas en otras jurisdicciones. En todo caso, no se permitirá la utilización de tribunales militares para enjuiciar violaciones graves de los derechos humanos.

La investigación de los hechos denunciados se deberá llevar a cabo con imparcialidad e independencia, en particular por parte del Ministerio Fiscal y de la Judicatura como órganos principales encargados de estas tareas. En los supuestos en los que se confirmen las acusaciones, los Estados deben proporcionar mecanismos adecuados de enjuiciamiento. Ello, siempre en cumplimiento del Derecho al debido proceso, de la prohibición del “*non bis in idem*”, proporcionando la debida protección a los testigos y otras personas involucradas en los procesos judiciales. Así mismo, se facilitará información de manera pública sobre este tipo de procesos, logrando de esta forma una mayor repercusión social de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, no deberán existir excepciones o limitaciones que protejan a los culpables y obstaculicen las investigaciones. Las altas autoridades son legalmente responsables de aquellas violaciones, incluidos los Jefes de Estado, y también lo serán otras escalas jerárquicas inferiores, no siendo defensa válida la alegación de la “obediencia debida”. A ello se debe añadir el compromiso de los Estados de no conceder asilo a los denunciados por estos crímenes.

La justicia transicional garantiza el respeto a los derechos de los acusados y condenados en su condición de seres humanos. Estos, estarán provistos de las debidas

garantías procesales, reconocidas y aceptadas internacionalmente, entre las que destaca la presunción de inocencia. Con respecto a las personas privadas de libertad deberán de ser tratadas humanamente y de forma digna.

Ante el reconocimiento de la imposibilidad real de procesar a todos los culpables, el Estado debe desarrollar una estrategia de enjuiciamiento, lo más eficaz posible, dando mayor importancia a la persecución de agentes de alto nivel. Se le reconoce la posibilidad de retrasar los procesos judiciales, en el caso de que fuera necesario, para respetar el derecho al debido proceso o garantizar la seguridad de las personas que en él participan. Destacan por su relevancia los casos de enjuiciamiento de menores, en estos casos, debe cobrar mayor consideración la rehabilitación y reinserción de estos.

Finalmente, con respecto a las concesiones de amnistías, se prohíbe su aplicación a los responsables de genocidio, y graves crímenes contra la humanidad y de guerra, si bien se acepta la amnistía como requisito previo a la finalización de los conflictos pero de forma muy restrictiva y sujeta a las obligaciones del derecho internacional. En todo caso, las políticas de amnistía deberán responder a los mecanismos que se diseñen para la rendición de cuentas, evitando de esta forma la impunidad de los responsables y aconsejando su aplicación en los casos de menores y de responsables de delitos menos graves.

PRINCIPIO 2 – BÚSQUEDA DE LA VERDAD E INVESTIGACIONES POR LOS DELITOS DEL PASADO

Los Estados deben respetar el derecho a la verdad y fomentar las investigaciones de comisiones de la verdad y otras iniciativas similares por las denuncias de graves violaciones de derechos humanos

Derecho a la verdad

Se establecen dos niveles sobre la verdad. El primero, sobre las violaciones generales, se reconoce el derecho a las víctimas, familiares y sociedad en general a conocer la verdad sobre las violaciones sistemáticas, la identidad de los perpetradores y la historia del conflicto. En segundo lugar, las violaciones específicas, otorgando a las víctimas y a sus familiares el derecho a conocer la verdad sobre los hechos que les afectaron directamente, incluyendo las circunstancias de las violaciones, el paradero de los desaparecidos y la recuperación de los restos humanos.

Las comisiones de la verdad

Son entidades, no judiciales, de carácter temporal, creadas *ad hoc* de forma oficial. Su objetivo será investigar las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario del pasado. Este mandato incluye la elaboración de registros históricos sobre las violaciones, determinar la responsabilidad individual y también la de las organizaciones, realizar recomendaciones y facilitar la reconciliación social.

Las comisiones de la verdad desarrollarán su labor de forma imparcial e independiente para lo que estarán integradas por personas de alta consideración moral e integridad, pero también requerirán el auxilio de otros profesionales con formación diversa (abogados, forenses, analistas, etc.).

La metodología empleada para desarrollar su labor es variada, destacando la entrevista de víctimas, familiares y demás allegados, pero también el análisis de documentos oficiales y de otro tipo. Por lo general, elaboran sus propias bases de datos así como el estudio de casos concretos y también exhuman cuerpos. En el desarrollo de la investigación, la comisión debe procurar seguridad a los testigos y respetar los derechos de las partes entre el que destaca el derecho a la defensa.

Su labor finalizará con la presentación pública de unas conclusiones, normalmente con formato de informe escrito, pero también se podrá utilizar para su exposición otros medios de comunicación. En su contenido se establecerán las responsabilidades por las violaciones cometidas, pudiendo recoger los nombres de los responsables. También se formularán recomendaciones, principalmente, dirigidas al Estado. Esta información deberá ser divulgada de tal forma que sea conocida por la totalidad de la población en general, utilizando para ello, si fuera necesaria, la apertura de oficinas en diferentes partes del territorio, celebración de charlas, etc.

Otros organismos y acciones para buscar la verdad

Se reconoce la posibilidad de crear otro tipo de entes diferentes a las comisiones de la verdad que investiguen diferentes sucesos que, por su especificidad o por su excesiva generalidad, quedan fuera del ámbito de estudio de las primeras.

En cumplimiento de este segundo principio, se debe destacar la importancia de dos elementos fundamentales. Por un lado, las exhumaciones de cuerpos que deberán ser apoyadas por el Estado; y, por otro lado, la creación de archivos que tengan la finalidad de preservar la información existente sobre las violaciones del pasado.

PRINCIPIO 3 – DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS, RECURSOS Y REPARACIONES

Los Estados deben reconocer la especial situación de las víctimas, garantizar el acceso a la Justicia y el desarrollo de recursos y reparaciones.

Se define víctima como la persona que, de forma individual o colectiva, ha sufrido daños, tanto físicos, mentales, emocionales, económicos o menoscabo importante de sus derechos básicos. Este concepto se extiende también a sus familiares más inmediatos.

El cumplimiento de este principio implica la responsabilidad del Estado de velar por los derechos de las víctimas y de garantizar su seguridad e intimidad. Entre sus obligaciones, el gobierno deberá proporcionar a éstas el acceso efectivo a la justicia, así como toda la información necesaria sobre sus derechos.

El Estado también estará obligado a reparar directamente a las víctimas, tanto por los actos como por las omisiones causantes del daño y a velar por el cumplimiento de las sentencias contra los responsables de las violaciones, ya sean éstas internas como resoluciones provenientes del exterior. Desde esta perspectiva, se establecen los siguientes tipos de reparación:

- Restitución. Consiste, en la medida de lo posible, en devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba antes de sufrir el daño. Ejemplo de actuaciones restitutivas serán: puesta en libertad, eliminación de los registros de antecedentes penales, devolución de los bienes, unidad familiar, restitución del empleo, etc.
- Indemnización. Se materializará con el abono de una cantidad económica por los daños y perjuicios sufridos. La indemnización corresponderá por los daños físicos, mentales y por las pérdidas económicas, pero también por la educación, oportunidades perdidas, daños en la reputación y dignidad, gastos médicos y de asistencia jurídica.
- Rehabilitación. Se deberá proporcionar a la víctima asistencia médica y psicológica, así como asistencia social, de inserción laboral y educación que le permita rehacer su vida. En este apartado se deberá dedicar especial atención a los menores de edad.
- Satisfacción y garantías de no repetición. Las víctimas deberán ser informadas sobre los avances en las investigaciones, ello incluye datos sobre desaparecidos, niños secuestrados, localización de fosas, etc. El Estado deberá tomar medidas que garanticen a las víctimas la no repetición de las violaciones sufridas en el futuro.

El cumplimiento de este tercer principio requiere que las reparaciones sean proporcionales al daño causado y su reparto deberá ser equitativo entre todas las víctimas.

En materia de reconciliación, los homenajes y conmemoraciones, así como la petición de perdón por parte del Estado, facilitarán el proceso de reconstrucción social.

PRINCIPIO 4 – INHABILITACIONES, SANCIONES Y MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Los Estados deberán aplicar políticas de inhabilitación, sanciones y medidas administrativas

Se deberá impedir la participación en el gobierno o en puestos oficiales a las personas responsables de las violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario. Para ello, el Estado puede aplicar la inhabilitación mediante tribunales judiciales o instancias administrativas, llevándose a cabo a través de procesos públicos o confidenciales. En este sentido, se deberá ejercer especial control sobre las fuerzas militares, de inteligencia y seguridad. También es necesario limitar la participación en las instituciones políticas de las personas relacionadas, de forma directa o indirecta, con las vulneraciones de derechos, así como aplicar la inhabilitación a miembros de la judicatura vinculados a antiguos regímenes.

Junto con la inhabilitación, se pueden aplicar otro tipo de sanciones o medidas no penales, como pueden ser la retirada de licencia profesional o la negativa a obtener beneficios públicos.

PRINCIPIO 5 - CONMEMORACIÓN, EDUCACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA

Los Estados deben apoyar programas oficiales e iniciativas populares en memoria de las víctimas, para educar a la sociedad con respecto a la violencia política pasada y preservar la memoria histórica

Las conmemoraciones tendrán como objetivo honrar el honor y la dignidad de las víctimas vivas y fallecidas, reconocer su sufrimiento y humanidad. A nivel individual y colectivo pueden proporcionar reparación y ayudar a la reconciliación social. Los actos conmemorativos deben contar con las víctimas, pero dentro de un contexto de participación ciudadana que permita un proceso de compromiso social con el cambio y la memoria. Estos actos pueden ser impulsados por organismos oficiales, pero también por asociaciones, grupos sociales o iniciativas particulares. Ejemplo de estos serán: la construcción de monumentos, museos temáticos, homenajes en fechas señaladas, nombre a calles, etc.

Los Estados también deben mantener un compromiso con la educación, integrando en los programas de enseñanza materias que aborden las violaciones de derechos humanos y derecho humanitario, con la finalidad de que las nuevas generaciones sean conscientes de los hechos sucedidos, logrando la creación una nueva cultura de paz y respeto.

Junto a ello, la preservación de la memoria histórica como objetivo estatal fundamental se conforma como la mejor garantía de no repetición, frente al riesgo de que dicha historia sea reescrita o negada. Para ello, se muestra de gran ayuda la difusión pública de las conclusiones de las comisiones de la verdad, así como la creación de archivos documentales, entre otras medidas.

PRINCIPIO 6 - ENFOQUES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y REPARACIONES A GRUPOS INDÍGENAS Y RELIGIOSOS.

Los Estados deben apoyar y respetar las tradiciones de los grupos indígenas y de otros grupos religiosos. Criterios sobre esas violaciones

Se deben valorar las tradiciones indígenas y los enfoque religiosos sobre justicia y reparación, si bien los Estados, la sociedad civil y las comunidades deben buscar un equilibrio entre la aplicación de estas costumbres y la protección de los derechos fundamentales, en relación principalmente a las garantías al debido proceso.

En materia de reconciliación, son numerosas las comunidades indígenas y religiosas que desarrollan procesos rituales colectivos de deliberación pública, que permiten la reparación a la víctima y a la comunidad, y el restablecimiento de la relación con esta última, con Dios y las tradiciones. De esta forma se produce un reconocimiento de la responsabilidad, logrando la reparación de la víctima y la reintegración del victimario en el orden social.

PRINCIPIO 7 – REFORMA INSTITUCIONAL Y GOBIERNO EFICAZ

Los Estados deben brindar apoyo institucional a la reforma del Estado de Derecho, para restaurar la confianza pública, promover los derechos fundamentales y apoyar el buen gobierno

Los Estados deberán llevar a cabo reformas de calado que permitan la buena gobernanza de la nación. Deberán construir una nueva sociedad basada en el Estado de Derecho y los Principios Democráticos Fundamentales. Para ello, será necesario ejecutar acciones como la reestructuración de las instituciones anteriores, reformas en la justicia, en la seguridad y otras que ayuden a la reconstrucción y democratización de la sociedad.

Con el fin de que estas reformas contribuyan a la prevención de la repetición de actos pasados, se deberán adoptar teniendo en cuenta la participación de las víctimas y demás sociedad civil en el debate sobre su adopción. Estas reformas institucionales deben estar diseñadas para perdurar en el tiempo, garantizando la defensa de los derechos humanos en el futuro.

Cuestión importante en estos procesos transitorios es el desarme de los grupos, la desmovilización de éstos y su reintegración. En cumplimiento de este principio, el Estado debe procurar estas actuaciones para facilitar que los grupos armados se vinculen a las políticas de justicia post-conflicto armado.

Junto con las reformas institucionales, se deberá ejercer un estrecho control sobre los cuerpos militares, de inteligencia y seguridad interior, que en todo caso deben operar bajo control y supervisión civil. Estos cuerpos recibirán formación educativa sobre derechos humanos y derecho humanitario, debiendo respetar sus principios básicos.

En el ámbito judicial, se debe garantizar la independencia, imparcialidad y eficacia de la justicia, así como el derecho al debido proceso. En los casos que se plantee, los Estados deben reconocer el valor de los mecanismos locales de resolución de conflictos como un elemento válido de justicia transicional.

Las reformas realizadas deben tener entre sus objetivos principales la lucha contra la corrupción, por lo que se favorecerá la transparencia en el funcionamiento de las instituciones y la rendición de cuentas.

Finalmente, los Estados deberán integrar el concepto de derechos humanos en todos los ámbitos de la gobernabilidad. Se ejecutarán políticas con ese objetivo, llevando a término las reformas sociales y económicas que permitan abordar las causas estructurales que se encuentran en la base de los conflictos. Así mismo, se destinará una protección especial a garantizar las libertades civiles y políticas de las personas.

CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PAZ Y RECONCILIACIÓN. LA CULTURA DE LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS

Laura Pego Otero

Investigadora IVAC/KREI

A. ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PAZ Y RECONCILIACIÓN

El respeto por los estándares internacionales marcados por los principios de Chicago para la superación de cualquier conflicto, a partir de una visión global e integradora de una cultura de paz, vinculada a la promoción y al respeto de los derechos humanos, en cuanto pilar fundamental de cualquier proceso de paz y reconciliación, determina que la orientación de las políticas públicas en materia de paz y reconciliación se inspire en los mecanismos de Justicia transicional (derecho a la verdad, a la Justicia, a la reparación y garantías de no repetición), en cuanto eje vertebrador de una situación de convivencia pacífica duradera.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de políticas públicas de paz y reconciliación debe girar, en primer lugar, en torno a la figura de las víctimas y al respeto de los derechos humanos de las mismas.

A continuación procederemos a describir los conceptos señalados, esto es, los colectivos de víctimas a los que se refiere el presente informe y las vulneraciones de derechos específicas respecto de las cuales propondremos Memoria, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición.

Una vez delimitadas las categorías de víctimas y de derechos lesionados, el presente epígrafe abordará la propuesta concreta de políticas públicas de paz y reconciliación, en aras de favorecer el camino hacia una convivencia pacífica duradera basada en la cultura de la paz y la promoción, garantía y respeto de los derechos humanos, en cuanto ejes vertebradores de la misma.

1. VÍCTIMAS

La defensa de una cultura de los derechos humanos exige otorgar reconocimiento a todas las víctimas de sufrimientos injustos. En este sentido, desde el ámbito de decisión vasco se han venido aprobando diferentes iniciativas, recogidas en el capítulo destinado a la contextualización, que han permitido avanzar en el logro de ese objetivo. En el camino recorrido, se reconoce el sufrimiento padecido por las víctimas del terrorismo¹⁷³, pero también la existencia de otras violaciones de derechos humanos que han ocasionado sufrimiento¹⁷⁴. Como consecuencia de ello, existe un número de víctimas que no han obtenido, hasta el momento, ni reconocimiento ni reparación; este hecho es admitido en la *Proposición no de ley sobre víctimas de violación de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*¹⁷⁵, aprobada por la Cámara Vasca.

Tomando como punto de partida la clasificación recogida en el, ya mencionado, *Informe de Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política* (2010), cabe distinguir en

¹⁷³ En este sentido es importante destacar el trabajo realizado por entes y organizaciones de carácter civil, como por ejemplo ELKARRI y su “Propuesta de Código Ético para la solidaridad con las víctimas” <http://www.elkarri.org/actualidad/object.php?o=1696>

¹⁷⁴ En opinión de Jonan Fernandez, “el sufrimiento de las víctimas en los conflictos violentos tienen la base común de un dolor añadido de carácter radical y extremo producido por su crueldad, publicidad, arbitrariedad, injusticia, alevosía, motivaciones o acusaciones” en Revista Baketik, nº6, marzo de 2009, p. 9.

¹⁷⁵ http://www.gara.net/agiriak/20110217_victimas.pdf

el contexto actual cuatro grupos de víctimas, diferenciadas por sus orígenes, características y autorías, que son reconocidas, respetando sus especificidades y sin equiparaciones, como personas que han padecido *“los sufrimientos injustos por la vulneración de los derechos humanos provocada en el marco de la violencia política vivida en Euskadi”*.

a) Víctimas del terrorismo

La Ley 4/2008, de 19 de junio de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo del País Vasco, se crea con el objetivo de proporcionar reconocimiento a las víctimas del terrorismo y establecer un sistema de protección y asistencia para estas personas. Su Exposición de Motivos hace referencia de forma expresa a la violencia y sufrimiento causado por ETA, pero también a la provocada por los GAL y los grupos de extrema derecha. En este sentido, la redacción del artículo 2, destinado a establecer el ámbito de aplicación de esa norma, no deja dudas sobre los destinatarios de la misma, al señalar *“a las personas que sufran o hayan sufrido la acción terrorista”*, añadiendo a continuación a las víctimas de las acciones de personas integradas en bandas o grupos armados cuya actuación tuviera como finalidad alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana. Son también beneficiarias de esta norma las víctimas de acciones cuyos responsables no estén integrados en grupos o bandas armadas, pero compartan el mismo propósito que los anteriores.

En consonancia con el contenido de la Ley 4/2008, en el presente informe el colectivo de víctimas del terrorismo se entenderá integrado por las personas destinatarias del artículo 2, las víctimas del terrorismo de ETA, de los GAL y los grupos de extrema derecha.

b) Víctimas de violaciones de derechos humanos provocadas directa o indirectamente por agentes públicos o con su aquiescencia o tolerancia en el marco de un contexto de violencia de motivación política

Esta categoría recoge al colectivo de víctimas que ha sufrido lesiones de derechos humanos como consecuencia de los abusos procedentes de agentes públicos (principalmente, policiales) o asimilados en el contexto de la lucha antiterrorista. La falta de cobertura de este colectivo de víctimas por parte de la Ley 4/2008, en cuanto no pueden ser consideradas víctimas de terrorismo, atendida la definición que en la misma se contempla, está siendo abordada por la actividad parlamentaria, en cuya sede se ha presentado recientemente un segundo informe¹⁷⁶ de Víctimas de Vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política realizado en el año 2010. El objetivo de esta iniciativa es proporcionar el reconocimiento y reparación que merecen estas víctimas.

c) Víctimas de vulneraciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y la Dictadura Franquista

Tras el alzamiento militar contra la República y el Bando de Guerra de 1936 se instaura una Dictadura a partir de la cual se producen graves violaciones de derechos humanos que no obtuvieron reparación. En este sentido, la pluralidad de derechos humanos que quedaron afectados con motivo de las conductas dirigidas hacia los opositores al régimen afectó de forma grave a un importante número de ciudadanos. Pese a la instauración de la democracia hace más de 30 años, lo cierto es que el reconocimiento debido a las víctimas pertenecientes a los derrotados sólo se ha iniciado recientemente.

¹⁷⁶ En 2008 la anterior Dirección de Derechos Humanos sometió a la consideración de la Cámara un informe sobre este colectivo de víctimas, referenciado anteriormente en el apartado sobre contextualización.

d) Víctimas de otros sufrimientos graves e injustos

En este grupo se incluyen las víctimas que, aun no correspondiendo *stricto sensu* a ninguna de las categorías anteriores, han padecido sufrimientos graves generados por y en el contexto que analizamos.

En el seno del debate mantenido en la actualidad se alude así a las detenciones indiscriminadas y arbitrarias, aplicación de la medida de incomunicación de forma incorrecta; también se incluyen desde no pocos sectores violaciones de otros derechos, como a la libertad de expresión, etc.

Ciertamente, no estamos ante violaciones graves del derecho a la vida y a la integridad física y moral, pero no cabe duda de que, tras su investigación y esclarecimiento, estas violaciones deberán ser tenidas progresivamente en cuenta en el proceso de reconocimiento pleno de toda la victimización generada en el contexto de violencia por motivación política.

2. VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Delimitados los colectivos de víctimas a los que se dirige el presente informe, a continuación concretamos el alcance del derecho la Verdad, a la Justicia a la Reparación y las Garantías de no repetición que corresponde a los colectivos mencionados.

El **derecho a la verdad** debe entenderse no sólo como un derecho individual de la víctima, sino también como un derecho colectivo perteneciente al conjunto de la sociedad. La búsqueda de la verdad debe convertirse en objetivo primordial de las

instituciones. Su logro permitirá mantener “la memoria” de lo ocurrido y prevenir deformaciones de la historia como el revisionismo y el negacionismo¹⁷⁷. Para dar cumplimiento a este principio, las investigaciones que se realicen en la búsqueda de la verdad deberán ser llevadas a cabo por entes, no necesariamente de carácter judicial, que garanticen su independencia e imparcialidad. En el desarrollo de esta labor se favorecerá la recogida de los testimonios de las víctimas, pero garantizando en todo caso el derecho a la defensa de las personas acusadas.

El reconocimiento del **derecho a la justicia** tiene como finalidad garantizar a la víctima un recurso justo y eficaz que permita, principalmente, el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, su enjuiciamiento, así como la obtención de la reparación debida. Garantizar el derecho a la justicia significa que el Estado, las instituciones, deben investigar las violaciones, determinar la responsabilidad de los infractores, sancionando en su caso a los declarados culpables de las violaciones, asegurando el derecho de las víctimas a ser parte en el procedimiento judicial. El derecho a la justicia se presenta como un requisito imprescindible para lograr una reconciliación justa y duradera.

En tercer lugar, el **derecho a la reparación** asiste a toda persona que haya sufrido daños como consecuencia de una acción u omisión que tenga como resultado la violación de los derechos consagrados en la constitución legalmente establecida en el Estado, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario¹⁷⁸. Las medidas diseñadas para proporcionar reparación serán de carácter individual, incluyendo junto a la víctima directa de la violación, también a los parientes o personas a su cargo, pero también se adoptarán medidas de reparación colectivas. El derecho a la reparación deberá cubrir todos los perjuicios sufridos por la víctima, garantizando de esta forma una reparación integral a través de la aplicación de medidas

¹⁷⁷ La recuperación de la memoria como medio para construir la paz será uno de los objetivos marcados por Gernika Gogoratuz http://www.gernikagogoratuz.org/es/a_areas.php?id_nombre_area=2

¹⁷⁸ Definición recogida por ARDILA, “Justicia transicional: Principios Básicos Los Derechos de las Víctimas en Procesos de Paz o de Transición a la Democracia”, cit.

de carácter restitutivo, medidas de indemnización y medidas de reparación. Así mismo, se deberán implementar acciones destinadas a la colectividad, de carácter simbólico, que permitan también la reparación moral del conjunto de la sociedad.

En cuanto a las **garantías de no repetición**, el reconocimiento y la solidaridad con las víctimas son elementos fundamentales que permiten la reconciliación de la sociedad con su pasado e impiden la vuelta atrás en el proceso iniciado. Así mismo, mantener la memoria individual y también la colectiva de lo sucedido posibilitará la construcción de un futuro en paz y libertad que impida repetir los errores atroces causantes de tanto sufrimiento. En definitiva, se trata de avanzar hacia la construcción de una sociedad que garantice los derechos y libertades a todas las personas, sociedad en la que se encuentren reconocidos todos sus integrantes, logrando una convivencia integradora y respetada por todos¹⁷⁹. Como ejemplo de acciones tendentes a lograr ese objetivo citaremos el reconocimiento público de los hechos, la aceptación de la responsabilidad por parte del Estado, homenaje a las víctimas; así como la adopción de mecanismos necesarios para evitar la repetición de esas prácticas.

3. PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS

La concreción de las específicas violaciones de derechos humanos a las que, en este momento, hay que hacer frente, en cuanto marco institucional asumido políticamente, aparecen plasmadas tanto en el *Informe sobre Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la violencia de motivación política*¹⁸⁰, como en el *Informe de Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos y sufrimientos injustos producidos en*

¹⁷⁹ El *informe Primavera 2009* de LOKARRI, realizado sobre la base de opiniones ciudadanas, concluye que la reconciliación se asienta en el final de la violencia, el respeto a los derechos humanos y también en el diálogo. http://issuu.com/lokarri/docs/informe_primavera

¹⁸⁰ Elaborado por el anterior Director de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, el Sr. Landa Gorostiza, en junio de 2008.

*un contexto de violencia de motivación política*¹⁸¹.

Siguiendo los dos informes ahora mencionados, a continuación centramos nuestra atención en las violaciones más graves de derechos humanos, esto es, las vulneraciones del derecho a la vida y las relativas al derecho a la integridad física y moral, con especial referencia de la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes.

Para ello, vamos a partir de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos: esto es, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Convenio Europeo para la protección de los DDHH y de las libertades fundamentales, de 4 de octubre de 1950. La determinación de estos tres instrumentos como pilares fundamentales de los derechos que deben ser objeto de respeto, aporta un marco jurídico asumido internacionalmente por todos los Estados, incluido el Estado español, en cuanto mínimo a tener en cuenta en una sociedad que persigue una convivencia pacífica y democrática.

Como ya se ha advertido anteriormente, somos conscientes de que en el contexto en el que nos movemos, las vulneraciones de derechos humanos exceden de las que, a día de hoy, cuentan con un reconocimiento institucional directo. Entendemos por ello, en todo caso, que la prioridad institucional razonablemente otorgada en este momento a las violaciones más graves de los derechos humanos más fundamentales, no debe llevar a olvidar la existencia de otra serie de violaciones injustas y graves, las cuales precisarán igualmente de reconocimiento y reparación, si no de manera inmediata, en el momento oportuno: esto es, a medida que avance de manera paulatina y progresiva esa profundización y desarrollo de las políticas que, como la experiencia pone de manifiesto

¹⁸¹ Elaborado por la Dirección de Víctimas de Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, a finales del año 2010.

naturalmente, acompaña a todo proceso de paz y reconciliación.

a) Violaciones del derecho a la vida

Con la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconociendo la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, la Asamblea General de las Naciones Unidas consagró el derecho a la vida en el artículo 3 de la Declaración Universal, con el siguiente tenor literal: “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Tal y como ha afirmado la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos¹⁸², la Declaración Universal constituyó, dentro de las Naciones Unidas, el paso inicial y fundamental hacia la protección constante y creciente de los derechos humanos y, en particular, el derecho a la vida. El derecho a la vida fue ulteriormente incluido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 6 reitera que el derecho a la vida es inherente a la persona. En el mismo artículo se afirma que este derecho estará protegido por la ley y que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

En el ámbito regional, el Convenio Europeo para la protección de los DDHH y las libertades fundamentales, de 4 de octubre de 1950, del Consejo de Europa, comúnmente conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), protege el derecho a la vida y establece las circunstancias bajo las cuales la privación de la vida no deberá ser vista como contraria a este artículo: esto es, cuando el “recurso a la fuerza” se presente como “absolutamente necesario”

¹⁸² OACNUDH, “*Ejecuciones sumarias o arbitrarias*”, Folleto Informativo Núm. 11.

- a) *En defensa de una persona contra una agresión ilegítima.*
- b) *Para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente.*
- c) *Para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección*¹⁸³.

Como resultado de todo ello, la promoción y protección del derecho a la vida, garantizado en varios instrumentos internacionales, no se considera ya una cuestión que corresponda exclusivamente a la jurisdicción interna de cada Estado, sino una cuestión de interés internacional. Los Estados tienen la obligación de asegurar que sus órganos respetan la vida de las personas en el ámbito de su jurisdicción.

La protección contra la privación arbitraria de la vida que se requiere de forma explícita en el párrafo 1 del artículo 6 PIDCP es, a nuestros efectos, de importancia capital: *“se considera que los Estados Partes no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que la muerte se derive de la actuación arbitraria de los integrantes de las estructuras estatales, debiendo la ley controlar y delimitar estrictamente las circunstancias en que, en su caso, puede llegar a privarse de la vida de una persona”*.

En cualquier caso, tal y como se ha comentado respecto a las disposiciones contenidas en el CEDH, lo cierto es que la protección, respeto y garantía del derecho a la vida es absoluta, no existiendo, al margen de lo indicado, ningún tipo de situación

¹⁸³ Dice el artículo 2 del CEDH: 2. Derecho a la vida.

“1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la Ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga pena capital dictada por un tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena.

2. La muerte no se considerará infligida con infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario:

- a) *En defensa de una persona contra una agresión ilegítima.*
- b) *Para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente.*
- c) *Para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección”*.

excepcional que permita o justifique la supresión o derogación del mismo, tal y como dispone el artículo 15 CEDH. Por tanto, deben ser objeto de sanción las violaciones del derecho a la vida procedentes tanto de individuos, de grupos armados y/o terroristas, como de integrantes de las estructuras estatales, sin que exista, en este sentido, al menos desde la perspectiva internacional, espacio alguno que favorezca la supresión de dicho derecho.

El derecho a la vida se encuentra también directamente protegido por el Derecho interno y así, el artículo 15 de la Constitución afirma que *“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.”*

Además, tal y como establece su artículo 96.1. *“Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”.*

Pues bien, a la luz de las distintas disposiciones normativas internacionales e internas sólo se puede concluir que, por lo que respecta al actual ordenamiento jurídico, salvo lo que pudieran disponer las leyes penales militares, respecto a la pena de muerte, en tiempos de guerra y los supuestos en los que concurran causas de justificación (legítima defensa, estado de necesidad y cumplimiento de un deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo), el derecho a la vida es un derecho absoluto que no admite supresión alguna, debiendo su vulneración ser objeto de reconocimiento y de reparación.

En definitiva, el reconocimiento y reparación de toda vulneración del derecho a la vida ha de tener carácter universal y, en el marco que nos ocupa, ha de abarcar, como es obvio, a las víctimas de terrorismo (en el sentido dispuesto por la Ley Vasca 4/2008), y,

asimismo, a las víctimas generadas por los agentes públicos (o asimilados) a través de comportamientos de violencia, abuso de poder, uso indebido de la fuerza policial, etc.

b) Violaciones del derecho a la integridad física y moral. Especial consideración de la tortura

Las vulneraciones de derechos a las que ahora nos referimos, detallan dos realidades relacionadas, pero no siempre convergentes. El estudio de las vulneraciones del derecho a la integridad física y moral nos presenta dos caras de una misma moneda que requieren, cada una de ellas, de su concreto reconocimiento y reparación, esto es:

- Por un lado, la realidad de las lesiones de naturaleza física y psíquica derivadas de las actuaciones terroristas como de abuso de poder, uso indebido de la fuerza policial, grupos parapoliciales y asimilados,
- Y, por otro, todos los supuestos de tortura, tratos inhumanos, tratos degradantes e, incluso, vejaciones injustas de carácter leve.

1. El derecho a la integridad física y moral y las lesiones del mismo

Al igual que el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral se recoge en el artículo 15 de la Constitución, donde se contempla un derecho absoluto cuya vulneración sólo se permitirá en aquellos supuestos en los que concurra alguna causa de justificación (legítima defensa, estado de necesidad y cumplimiento de un deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo).

El derecho a la integridad física, en cuanto integridad corporal y psíquica, se identifica con un concepto global de salud o de incolumidad personal, en cuanto derecho que, por un lado, garantiza la imposibilidad de privar a la persona de ningún miembro u órgano corporal y, por otro lado, abarca el estado saludable de la misma y su

integridad psíquica¹⁸⁴, reservándose el concepto de integridad moral a otra realidad distinta y ajena al término de salud en general.

La integridad moral a la que alude el artículo 15 de la Constitución, constituye un derecho ajeno y autónomo a la realidad abarcada por la integridad física¹⁸⁵, como el propio artículo destaca. Entendida esta última como salud en general, gravita sobre una doble dimensión en la que confluye la persona, la física y la psíquica, garantizando la inviolabilidad de la misma frente a injerencias externas, dirigidas a lesionar su cuerpo o aspecto externo y a provocar dolencias, enfermedades o deficiencias de carácter psíquico. Frente a éstas la realidad a la que se refiere la integridad moral es, más bien, la de la dignidad esencial de la persona humana, cuya lesión viene a materializarse a través de conductas de carácter humillante, degradante y envilecedor.

Por tanto, el derecho a la integridad física y moral, previsto en el artículo 15 de la Constitución se refiere a dos realidades distintas y claramente diferenciadas:

- En primer lugar, en cuanto a la integridad física, ésta viene a considerarse como salud en general, cuyo contenido esencial se conforma por la integridad física y la integridad psíquica, entendida esta última como salud psíquica o mental.
- En segundo lugar, por lo que a la integridad moral se refiere, ésta se vincula a la integridad anímica y a la ausencia de sentimientos de humillación y degradación, con los que se niega la condición misma de persona, debiendo reconocérsele un ámbito de aplicación propio, autónomo y ajeno al resto de derechos junto a los que figura¹⁸⁶.

¹⁸⁴Por todos, MARTÍNEZ-PUJALTE, “El contenido esencial”, cit., p. 61; MUÑOZ CONDE, “Protección de los bienes jurídicos”, cit., p. 564 y del mismo, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., p. 159.

¹⁸⁵En este sentido, VALLDECABRES ORTIZ, “El Proyecto de Ley Orgánica”, cit., p. 5, destaca que la integridad moral es distinta de la física, puesto que atentados físicamente insignificantes pueden ser moralmente muy graves.

¹⁸⁶En este sentido, GARCÍA ARÁN, M., “La protección penal de la integridad moral”, cit., p. 1245, interpreta que la afeción a la integridad moral no requiere un resultado que menoscabe la salud

2. Especial consideración de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes

Desde el ámbito internacional, diversos son los instrumentos que se ocupan de la interdicción de las prácticas de tortura y de otros tratos inhumanos o degradantes. Así se dispone en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, donde se señala: “*Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*”. De este modo, se destaca que la comisión de torturas y de tratos crueles, inhumanos o degradantes, constituyendo formas de violencia estatal institucionalizada cometidas por funcionarios públicos y autoridades, supone la negación misma del individuo y será contraria a Derecho por el desprecio que hacia la persona y a su dignidad implican.

Con una redacción idéntica a la del artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 contiene la prohibición de las torturas y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, al señalar: “*Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos*”.

La especificidad de la presente interdicción, similar a la prevista en la Declaración Universal de Derechos Humanos, reside en el carácter obligatorio de su cumplimiento, a tenor del contenido del artículo 2.1 del Pacto que impone a cada Estado Parte la obligación de comprometerse a respetar y a garantizar los derechos reconocidos en el mismo –incluyendo, por lo tanto, también la presente prohibición–, en relación a todos

psíquica, porque ello sería tanto como exigir que la protección penal de la integridad moral quedara subordinada a la producción de un resultado efectivamente lesivo o, al menos, peligroso para la salud psíquica, o, en otras palabras, negar la protección penal de la integridad moral a aquellos sujetos que, por su resistencia psicológica o por tratarse de inimputables soportarán tratos degradantes sin ver mermada o en peligro su salud mental. Ver también PEREZ MACHIO, A.I., *El delito contra la integridad moral del artículo 173.1 del vigente código penal*. Edit. Servicio Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbo, 2005.

los individuos sometidos a la jurisdicción de uno de estos Estados.

La prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes encuentra su correlato europeo en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 donde, con una redacción similar a la contenida en la Declaración Universal, se procede a la interdicción de estas prácticas, en el sentido que a continuación se menciona: “*Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*”.

Uno de los aspectos sustantivos de la prohibición contemplada en el artículo 3 mencionado radica en el carácter absoluto de la misma. El TEDH ha tenido múltiples ocasiones para pronunciarse acerca de la naturaleza de dicha proscripción y en todos esos supuestos señala que el artículo 3 del Convenio contiene uno de los valores fundamentales de la sociedad democrática -que se conecta con el respeto a los derechos fundamentales más básicos del individuo en sus relaciones con el Estado- y que incluso en las más difíciles circunstancias, como la lucha contra el terrorismo o el crimen, el Convenio prohíbe en términos absolutos¹⁸⁷ la tortura o los tratos inhumanos o degradantes¹⁸⁸.

La ausencia de una definición que permita el reconocimiento de estas prácticas en el artículo 3 CEDH induce al Tribunal a acudir al artículo 1 de la Declaración de 1975 –y posteriormente a la Convención internacional de 10 de diciembre de 1984, contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes-, a partir de lo cual el

¹⁸⁷ DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., "Consideraciones acerca del delito de tortura a la luz del Convenio de Roma de 1950", en *Giza Eskubideak European / Los Derechos Humanos en Europa / Les droits de l'homme en Europe / The Human Rights in Europe*, Vitoria-Gasteiz, 1989, p.190 y ss.

¹⁸⁸ Así lo dispone en múltiples sentencias. Véanse, en este sentido, el Caso Aksoy v. Turquía, de 18 de diciembre de 1996; Caso Aydın v. Turquía, de 25 de septiembre de 1997; Caso Sevtap Veznedaroglu v. Turquía, de 11 de abril de 2000; Caso Dikme v. Turquía, de 11 de julio de 2000; Caso Kuda v. Polonia, de 26 octubre de 2000; Caros Büyükdag v. Turquía, de 21 de diciembre de 2000; y Caso Berkday v. Turquía, de 1 de marzo de 2001; Caso Peers v. Grecia, de 19 de abril de 2001; Caso Kalachnikov v. Rusia de 15 de julio de 2002; Caso Van der Ven v. Holanda, de 4 mayo de 2003, entre otros.

Tribunal considera que las prácticas de tortura constituyen una forma agravada y deliberada de los tratos inhumanos y degradantes, diferenciándose de estos últimos en atención a la intensidad del sufrimiento soportado por la víctima y encuadra el concepto de “tratos inhumanos” en los supuestos de “sentimientos de miedo, angustia e inferioridad que tienden a humillar a las personas, a rebajarlas y a quebrar eventualmente su resistencia física y moral”¹⁸⁹.

La condición de la tortura como una forma agravada y deliberada del trato inhumano que provoca intensos sufrimientos físicos y/o mentales se alza en presupuesto indispensable para la consideración de un comportamiento como tal. En efecto, a diferencia de la cualificación del autor de estas prácticas y de las específicas finalidades que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos adopta como sustrato material de las mismas (obtención de información, de confesión, el castigo por la comisión de un hecho o la supuesta comisión del mismo y la intimidación de la persona objeto de tortura) - cuya sustantividad sólo se desprende del contenido del artículo 1 de la Declaración de 1975, de escasa incidencia, atendidas las distintas aportaciones realizadas-, es el elemento de la intensidad y de la gravedad de los sufrimientos soportados por la víctima lo que otorga autonomía a las presentes conductas respecto del resto de comportamientos objeto de interdicción.

Ahora bien, el nivel de la gravedad de sufrimiento requerido para la tortura no deja de ser un concepto valorativo y susceptible de modulación en un espacio y tiempo determinado. En este sentido, el TEDH ha señalado cómo ciertos actos que en otro tiempo fueran calificados de “tratos inhumanos y degradantes”, y no de “tortura”, podrían en el futuro recibir una aplicación diferente, pues el “creciente nivel de exigencia en materia de protección de Derechos Humanos y de las libertades fundamentales implica paralela e inevitablemente una mayor firmeza en la apreciación

¹⁸⁹ Véase la sentencia del Caso Irlanda v. Reino Unido de 1976.

de los ataques a los valores fundamentales de las sociedades democráticas”¹⁹⁰.

La tradición jurídica internacional de integrar los comportamientos de tortura, por un lado, a partir de la lesión de la esfera física y mental de la persona, como una realidad unívoca de la misma, ajena a cualquier otra consideración que se ausente de lo específicamente corporal o psicológico y, por otro, desde el prisma de la gravedad, por la necesidad de que se supere un determinado nivel de intensidad, se configura igualmente en el artículo 1 de la Convención de 1984¹⁹¹ como el fundamento jurídico de su elemento material, convirtiéndose este primer aspecto –determinante para la distinción de las torturas y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes- en una simple materialización convencional de una circunstancia que se entendía inherente a estas conductas.

En la Convención, al elemento material se añade el elemento teleológico, que implica la exigencia del cumplimiento de una determinada finalidad como objetivo fundamental para la consideración de un comportamiento como tortura. Este se concreta, según el artículo 1, en la finalidad de obtención de información, de confesión, castigar por un acto que se ha cometido o se sospeche que se ha cometido, intimidar, coaccionar o cualquier otra razón de tipo discriminatorio.

El tercer elemento que caracteriza internacionalmente a la tortura se relaciona, por fin, con el carácter especial del autor de las mismas. La doctrina mayoritariamente

¹⁹⁰ Caso Hénaf v. Francia 2003.

¹⁹¹ Dice el tenor literal del artículo 1 Convención de 1984 contra la tortura: “1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance”.

reserva la calificación de torturas para los comportamientos cometidos por un grupo específico de personas que ostentan la condición de autoridad o funcionario público, tal y como dispone el artículo 1 de la Convención: “[...] sean infligidas por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de la función pública, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia [...]”.

Muchas son, en todo caso, las críticas y debates que la exigencia de la condición funcional en el sujeto activo ha suscitado en el plano internacional¹⁹². No sólo porque la práctica pone de manifiesto la existencia de grupos de particulares que ejerzan la tortura contra disidentes políticos, en lugar del Estado, pero por causa o en beneficio de éste, lo que debería, en su caso, encauzarse a través de la sanción de la tolerancia, internacionalmente cubierta por el concepto de tortura, sino también en los casos practicados por movimientos de liberación o grupos guerrilleros y, en general, grupos de autoridad o poder similares o equivalentes al Estado (incluso con la pretensión de sustitución por la fuerza de éste).

Recapitulando, a tenor de todo lo manifestado el criterio que delimita las prácticas que tienen cabida en el concepto de tortura, tratos inhumanos y tratos degradantes, de aquellas otras que se sitúan extramuros de las mismas, reside en la especial intensidad requerida en las primeras; gravedad que, por otra parte, se hará depender de las circunstancias internas y externas de los casos objeto de enjuiciamiento.

En segundo lugar, por lo que respecta a la distinción entre los propios comportamientos constitutivos de tratos inhumanos y tratos degradantes, el elemento diferenciador reside en la finalidad de humillar y de envilecer a la víctima, propia de las prácticas constitutivas de trato degradante.

Y, en tercer lugar, por lo que respecta a la diferencia entre las torturas y los tratos

¹⁹² DE LA CUESTA ARZAMENDI, *El delito de tortura*, Edit. Bosch, Barcelona, 1990.

inhumanos, tal y como ya han puesto de manifiesto los distintos instrumentos internacionales y el propio TEDH, la tortura se define como una forma agravada y deliberada de tratos inhumanos, a partir de los cuales se inflige un dolor o sufrimiento grave por parte de autoridad o funcionario público, con el fin de obtener, entre otras cosas, información, castigar o intimidar a quien la padece¹⁹³.

El proceso de positivización de la prohibición de la tortura llevado a cabo por el Derecho Internacional se completa con la previsión expresa de dicha prohibición en el artículo 15 CE y en el 174 del Código Penal. El primero, tras reconocer que todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, dispone: “*sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*”; así la explícita plasmación constitucional de la prohibición, tenida por absoluta, refuerza la protección internacional frente a este tipo de prácticas¹⁹⁴.

En cuanto a la normativa del Código Penal, tras al defectuoso precedente del viejo artículo 204 bis¹⁹⁵, el nuevo Código Penal de 1995 incorpora un título específico (L.II, T.VII) en materia de torturas y otros delitos contra la integridad moral¹⁹⁶. En su seno, el artículo 174 tipifica como delito autónomo la tortura, definida siguiendo las pautas marcadas por los Tratados y Convenciones Internacionales y especialmente la convención contra la Tortura y Malos Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes de 10 de diciembre de 1984, ratificada por España el 21 de octubre de 1987, y expresando que comete tortura la autoridad o funcionario público que, abusando de su cargo y con el fin de obtener una confesión o información de cualquier persona o de castigarla por cualquier hecho que hubiere cometido o se sospeche que ha cometido, la sometiére a condiciones o procedimientos que, por su naturaleza, duración

¹⁹³ Asuntos Corsacov contra Moldavia de 4 de abril de 2006; Mammadov Jalaloglu contra Azerbaiján de 11 de enero de 2007 y Mahmut Caya contra Turquía de 28 de marzo de 2008, entre otros.

¹⁹⁴ RODRÍGUEZ MESA, M.J., *Torturas y otros delitos*, cit., p. 105.

¹⁹⁵ DE LA CUESTA ARZAMENDI, *El delito de tortura*, cit.

¹⁹⁶ DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Torturas y atentados contra la integridad moral”, *Estudios Penales y Criminológicos*, XXI, 1998, pp. 39-116.

u otras circunstancias, le supongan sufrimientos físicos o mentales, la supresión o disminución de sus facultades de conocimiento, discernimiento o decisión, o que, de cualquier otro modo, atenten contra su integridad moral.

En su estructura típica concurren los siguientes elementos:

- a) La cualificación del sujeto activo, que debe ser una autoridad o funcionario público, que hubiese actuado con abuso de su cargo, aprovechándose de la situación de dependencia o sometimiento en la que se encuentra el sujeto pasivo. El delito de tortura se configura así en el Derecho penal español como un delito especial
- b) El elemento material constituido por la conducta o acción en la que se manifiesta la tortura y que se identifica con sufrimientos físicos o mentales, la supresión o disminución de facultades de conocimiento, discernimiento o decisión, o que de cualquier otro modo atenten contra la integridad moral.
- c) El elemento teleológico, en cuanto sólo existe este delito de tortura cuando se persigue el fin de obtener una confesión o información de cualquier persona o de castigarla por cualquier hecho que hubiera cometido o se sospeche que ha cometido.

En todo caso, el Código Penal, siguiendo las disposiciones internacionales, sanciona igualmente los tratos inhumanos y degradantes e, incluso, las vejaciones injustas de carácter leve, cuando el sujeto activo es autoridad y funcionario público, tal y como se desprende del artículo 174.1 in fine y del artículo 175 de dicho cuerpo legal. Tanto unos como otras deben ser especialmente tenidos en cuenta y, por lo tanto, objeto de sanción, fundamentalmente cuando se vinculan a comportamientos cometidos por aquellas personas a las que se les presupone la función de velar por el respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos.

B. MAPA GLOBAL DE ACCIONES

La práctica internacional e interna, referida a la aplicación de la justicia transicional y postconflicto, permite distinguir una serie de líneas fuerza en el listado general de políticas o acciones aplicadas a los colectivos equiparables a los indicados respecto de las situaciones de violación de derechos descritas.

Éstas, de manera simultánea a la puesta en marcha de líneas de solidaridad con las víctimas, se orientan, por lo común, al establecimiento de mecanismos apropiados de no repetición, lo que parte necesariamente de la prevención y respuesta eficaz a las agresiones violentas y demás violaciones de los derechos humanos y fundamentales, en el marco de un sistema pleno de garantías civiles y políticas.

Ahora bien, una mirada a medio y largo plazo aconseja igualmente y de modo inmediato completar las acciones particulares anteriores con políticas encaminadas hacia la consolidación verdadera de la cultura de la paz. Ciertamente, la consolidación de la cultura de la paz ha de partir, por supuesto, de la renuncia por parte de los ciudadanos a la violencia a la hora de la resolución de los conflictos, y muy en particular, a los conflictos políticos. Pero requiere igualmente asegurar y asentar de manera firme las bases adecuadas de la convivencia pacífica, aspecto en el que el respeto y garantía de los derechos humanos se prueba como fundamental, de aquí la importancia de los planes integrales de derechos humanos.

A continuación, se recoge un listado ilustrativo de propuestas, aplicables a las situaciones lesivas de derechos descritas, y cuya implementación puede contribuir al objetivo último de aseguramiento y fortalecimiento de la paz.

a) Solidaridad con las víctimas

Como ya se ha destacado más arriba son tres los grupos de víctimas en los que se fija este Informe: las víctimas del terrorismo, las otras víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de violencia de motivación política, y las víctimas de la Guerra civil y el Franquismo.

a') Víctimas del terrorismo (remisión)

La temática de la asistencia a las víctimas del terrorismo es cuestión directamente abordada por el trabajo titulado “Estudio y evaluación de las políticas públicas en apoyo a las víctimas del terrorismo”, que forma parte de este Informe, por lo que no se tratará en este momento.

Conviene, en todo caso, destacar la evolución y desarrollo habido en las políticas de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo, uno de cuyos hitos más destacados es precisamente la Ley del Parlamento Vasco 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo (BOPV d 1 de julio de 2008). Esta Ley –que, como ya se ha dicho, abarca igualmente al terrorismo producido por el GAL, grupos de extrema derecha y hasta a las víctimas de acciones terroristas generadas por individuos no integrados en grupos terroristas, pero persiguiendo los mismos fines que aquéllos– avanza ampliamente en todo lo referido al reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo (Título II), distinguiendo entre los derechos de las víctimas del terrorismo (capt.I), los derechos de las víctimas y de la sociedad (capt.II), y los derechos de la ciudadanía vasca (capt.III).

Son derechos reconocidos de las víctimas del terrorismo, el derecho a la justicia (art. 3), a la dignidad (art. 4), a la reparación (art. 5) y a la participación (art. 6).

En cuanto a los derechos de las víctimas y de la sociedad, se recogen como tales el derecho a la verdad y el derecho a la memoria.

El derecho a la verdad comprende (art. 7) el conocimiento 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, la Ley indica que han de desarrollarse medidas activas dirigidas a:

- asegurar el recuerdo y el reconocimiento de las víctimas
- asegurar y promover el derecho de las víctimas y sus familiares al acceso a los archivos oficiales con datos o información relevantes para la defensa de sus derechos y la investigación histórica
- identificar a las víctimas cuando su identidad o paradero no sea conocido, o conocer en caso de fallecimiento el lugar donde fueron enterradas.

En cuanto al derecho a la memoria, según el art. 8 abarca las injusticias padecidas por todos aquellos ciudadanos inocentes que hayan sufrido las acciones terroristas, respecto de las que ha de promoverse el asentamiento de una memoria colectiva que contribuya a la convivencia en paz y libertad y a la deslegitimación total y radical de la violencia. Y tiene como “elemento esencial el significado político de las víctimas del terrorismo, que se concreta en la defensa de todo aquello que el terrorismo pretende eliminar para imponer su proyecto totalitario y excluyente: las libertades encarnadas en el Estado democrático de derecho y el derecho de la ciudadanía a una convivencia integradora”. Conforme a lo dispuesto por el art. 8.3, el mantenimiento de la memoria y del significado político de las víctimas del terrorismo constituye además una herramienta esencial para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo.

Por fin, la ciudadanía vasca tiene en relación con el terrorismo, el derecho a la paz, la libertad y la convivencia (art.9), siendo instrumentos privilegiados para su aseguramiento y desarrollo, entre otros,

- la educación para la paz y en derechos humanos
- el compromiso de los medios de comunicación social en general con los valores democráticos, los derechos humanos, la paz y la libertad; y
- las medidas activas de deslegitimación ética, social y política del terrorismo.

b') Otras víctimas en el contexto de violencia de motivación política.

Si el desarrollo y despliegue legislativo y de medidas individualizadas y específicas en materia de víctimas del terrorismo, sin perjuicio de las posibilidades de mejora, puede considerarse muy importante, la situación relativa a las demás víctimas de vulneraciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política es muy diversa. Sólo recientemente los poderes públicos han comenzado a ocuparse de este tema, sobre el que se han elaborado ya dos importantes informes:

- el *Informe sobre Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la violencia de motivación política*, presentado por el anterior Director de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, el Sr. Landa Gorostiza, en junio de 2008, y
- el *Informe de Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, presentado por la Dirección de Víctimas de Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, a finales del año 2010

A fecha de cierre del presente informe¹⁹⁷ se ha aprobado en el Parlamento Vasco una *Proposición no de ley sobre víctimas de violación de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*.

¹⁹⁷ Mayo de 2011

Múltiples son, en este sentido, las razones que abogan por aprovechar la experiencia desarrollada en el área de las víctimas del terrorismo para extender a este colectivo un conjunto adecuado de acciones, tanto desde la perspectiva del reconocimiento de sus derechos a la verdad (incluida la memoria), a la justicia y a la reparación, como desde el prisma de las garantías de no repetición.

En esta línea cabe recordar que, respecto de las víctimas del terrorismo, el reconocimiento del derecho a la verdad (y a la memoria) ha llevado al despliegue de múltiples acciones concretas destinadas

- tanto a asegurar el compromiso público de las instituciones con la verdad y con el respeto y garantía de los derechos de las víctimas, facilitando medidas de investigación de la verdad y de información de la misma a la sociedad en general,
- como al reconocimiento de su victimación y de su condición de víctimas y a la preservación de la memoria a través de homenajes y conmemoraciones públicas

Desde la perspectiva del derecho a la justicia, el foco ha sido el aseguramiento del derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, a la investigación imparcial y persecución de los hechos y a ser parte en el proceso judicial, asegurando su protección (como la de los testigos). A ello se añade la promoción de la cooperación interestatal de cara a la investigación y persecución de los hechos y la limitación al máximo de las políticas de gracia que, en el caso de las prácticas de tortura y de graves violaciones de derechos humanos, se encuentran ya sometidas a importantes restricciones por parte del Derecho internacional, habiendo quedado completamente proscritas en los supuestos de responsables de genocidio y de graves crímenes contra la humanidad y de guerra

Desde la perspectiva del derecho a la reparación, la solidaridad con las víctimas del terrorismo se plasmó inicialmente en la asunción por parte del Estado de las responsabilidades civiles, a lo que se añadió inmediatamente el establecimiento de un sistema de ayudas y subvenciones dirigidas tanto a la reparación de los gastos de

enfermedad, atención psicosocial y curación como de los daños y perjuicios originados, completados por otros tipos de ayudas de rehabilitación y de atención personal, familiar y social.

En la actualidad, la reparación que se persigue es, en todo caso, una reparación integral, que facilite la devolución a la víctima a la situación anterior a la provocación del daño y esto incluye la reparación moral, articulada a través de medidas públicas dirigidas al restablecimiento público de su dignidad, reputación y derechos.

Por fin, las garantías de no repetición suelen traducirse, junto a la implantación de programas policiales coordinados con servicios especializados dirigidos a la protección de las personas afectadas por la violencia y en situación de riesgo, en medidas de carácter más general y a largo plazo dirigidas a la deslegitimación del terrorismo y promoción y desarrollo de una cultura de paz, a las que luego nos referiremos.

c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo

Las líneas fundamentales de las políticas a seguir en materia de víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo se encuentran establecidas en España en la Ley 52/2007 promulgada el 26 de diciembre de 2007 (BOE 27 diciembre 2007) y conocida popularmente como la Ley de Memoria Histórica¹⁹⁸.

La Ley de Memoria Histórica fue aprobada con los objetivos específicos de

¹⁹⁸ DE LA CUESTA ARZAMENDI, "Spanish Legislation on Historical Memory", en M.Cherif Bassiouni (ed.), *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, victimization, and Post-Conflict Justice*, Edit. Antwerp, Oxfor-Portland, 2010, pp. 983-1000 (también publicado en español "La legislación española sobre memoria histórica", en *Studi in onore di Mario Pisani* (a cura di P.Corso e E.Zanetti), vol. II. *Diritto processuale penale e profile internazionali. Diritto straniero e Diritto comparato*, Milano, 2010, pp. 815-834).

- reconocer y ampliar derechos a favor de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas o de creencia religiosa, durante la Guerra Civil y la Dictadura,
- promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal y familiar, y
- adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre los ciudadanos; así como
- para promover y reforzar “los valores y principios democráticos, facilitando el conocimiento de los hechos y circunstancias acaecidos durante la Guerra civil y la Dictadura, y asegurando la preservación de los documentos relacionados con ese período histórico y depositados en archivos públicos”.

En esta línea, la ley, si bien no anula formal y explícitamente las resoluciones judiciales pronunciadas, parte de una declaración general de ilegitimidad e injusticia de los órganos judiciales y administrativos sancionadores franquistas y reconoce el carácter radicalmente injusto de todas las condenas, sanciones y cualesquiera formas de violencia personal producidas por razones políticas, ideológicas o de creencia religiosa, durante la Guerra Civil, así como las sufridas por las mismas causas durante la Dictadura. Declara igualmente “la injusticia que supuso el exilio de muchos españoles durante la Guerra Civil y la Dictadura”.

En todo caso, son líneas específicas de actuación de la ley en relación con las víctimas:

- la declaración del derecho, más bien moral o simbólico, a obtener una declaración de reparación y de reconocimiento personal;
- el despliegue de medidas de asistencia social, médica y económica, incluida la posibilidad de adquisición de la nacionalidad española;

- el establecimiento de programas de apoyo a la localización e identificación de las víctimas por sus familiares;
- el reconocimiento de las actividades de asociaciones, fundaciones y otras organizaciones;
- la retirada de los símbolos o monumentos de exaltación del levantamiento militar, la Guerra Civil o la Dictadura;
- la regulación del destino y uso del Valle de los Caídos y la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica en Salamanca.

Con base en lo anterior son múltiples las acciones y programas desarrollados por diferentes administraciones, dirigidas a garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo. Destacan entre ellas:

- Los programas de facilitación de la recuperación de documentos acreditativos de personas encarceladas y víctimas de la represión franquista.
- Las ayudas para las exhumaciones de cuerpos, para el asesoramiento de quienes deseen emprender las acciones oportunas y, en general, para las organizaciones de víctimas.
- La elaboración de mapas y creación de archivos para preservar la información sobre la violencia acaecida.
- Acciones concretas para preservar la memoria: homenajes, conmemoraciones públicas, subvenciones de publicaciones.

b) Garantías de no repetición

La solidaridad con las víctimas no llega a ser plena si no se ve acompañada del esfuerzo por la implantación de mecanismos apropiados de no repetición. Esto parte necesariamente de la prevención y respuesta eficaz a las agresiones violentas y demás

violaciones de los derechos humanos y fundamentales, en el marco de un sistema constitucional de garantías civiles y políticas.

Evidentemente, la existencia de un adecuado marco constitucional de libertades civiles y políticas debe verse siempre acompañada por el seguimiento atento de su respeto y desarrollo por la legislación y prácticas ordinarias, de modo que, más allá de la pura declaración formal por el texto constitucional, “la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas”, de ahí la obligación que incumbe a todos los poderes públicos de remoción de “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y (...) la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art.9.2 de la Constitución de 1978).

En todo caso, las acciones más directas e inmediatas para la garantía y defensa de los derechos humanos violados suelen consistir en las correspondientes reformas legislativas dirigidas a

- la tipificación y sanción adecuada de las agresiones y violaciones de los mismos; así como al
- establecimiento de mecanismos eficaces de investigación y persecución.

Ahora bien, la lucha contra la impunidad, si en el caso de las persecución de las acciones terroristas obliga a la necesidad de adopción de medidas particulares y específicas de protección de todos los participantes en el proceso, también por lo que respecta a las agresiones procedentes de agentes públicos sólo podrá tener éxito si se acompaña de mecanismos específicos de prevención de la violación de los derechos humanos involucrados por parte de los miembros pertenecientes a las fuerzas militares y de la seguridad del Estado.

En este sentido, por lo que se refiere a la prevención de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes, cabe subrayar como recomendaciones:

- La adecuada regulación de los supuestos de detención, con plena garantía del derecho a la asistencia letrada y el aseguramiento de un eficaz control judicial de la misma, así como con restricción legislativa y estricto monitoreo de las modalidades de detención incomunicada y de prórroga de la detención policial.
- La regulación de los espacios de detención y de la intervención de los médicos forenses en el seguimiento continuado de las situaciones del detenido, así como autorización de sistemas de visitas en la línea del Convenio europeo.
- Atribución a alguna instancia de la competencia para velar por el correcto funcionamiento de las autoridades y los funcionarios públicos, evitando que existan espacios que puedan llegar a favorecer los abusos de las autoridades y funcionarios, las torturas y las detenciones ilegales.
- Establecimiento de un observatorio contra la tortura, los tratos inhumanos, los tratos degradantes.

Todo ello ha de verse acompañado del adecuado seguimiento y evaluación de estas líneas de intervención, para garantizar el estricto cumplimiento de las normas, procedimientos y mecanismos de garantía, o bien su mejora o modificación, si fuese preciso. Igualmente, el establecimiento de medios apropiados de información a la sociedad en general y de reflexión –a través de Cursos, Seminarios, Congresos, Grupos de discusión integrados por diferentes profesionales que trabajen en el ámbito de la justicia, seguridad, sanidad, etc.– en torno a la gravedad e importancia de las violaciones de derechos humanos producidas en el entorno, puede resultar de interés en este plano.

c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz

Sin perjuicio de la importancia de las políticas anteriormente mencionadas, el aseguramiento de una convivencia pacífica requiere igualmente el despliegue de acciones efectivas que trabajen a favor de la deslegitimación de la violencia y de la promoción y consolidación de una cultura de paz.

Desde esta perspectiva, y atendiendo a los principios y criterios generales aludidos, varias son las estrategias públicas que, en este ámbito de la cultura de la paz, pueden ser abordadas desde las instituciones. Especialmente destacable resulta el proyecto "Estrategias a plazo medio 1996-2001", de la UNESCO, que partiendo de las recomendaciones contenidas en la Declaración y Programa de acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 6 de octubre de 1999, recoge un número importante de acciones.

A la vista de las recomendaciones de la UNESCO, las políticas públicas encaminadas hacia la consolidación de una cultura de paz que garantice una convivencia pacífica respetuosa con los derechos humanos de todas las personas suelen concretarse en diversas líneas entre las que destacan:

- a) *El fomento de la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, la tolerancia y el entendimiento internacional*
- Movilizar a particulares e instituciones para que cada persona pueda recibir una educación y una formación apropiada.
 - Revisar los manuales de historia, así como los currículos, material educativo y prácticas pedagógicas, con objeto de descartar prejuicios o estereotipos.
 - Fomentar el plurilingüismo para iniciarse en la pluralidad de culturas.

- Fortalecer las instituciones dedicadas a la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, incluidas las escuelas asociadas y las cátedras UNESCO.
 - Subvenciones públicas
 - Ayudas/Becas
- Propiciar el diálogo entre los responsables de los medios de comunicación, la edición y la difusión a fin de que establezcan los límites de la violencia transmitida por dichos medios.

b) La promoción de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación

- Lucha contra la intolerancia promoviendo la práctica de la “tolerancia activa”.
- Lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza.
- Creación de un observatorio de Derechos Humanos.
- Fortalecer la función de foro de reflexión sobre las nuevas perspectivas en materia de derechos humanos y ética, precisando la definición de derechos culturales.

c) El apoyo a la consolidación de los procesos democráticos

- Promover el diálogo entre las culturas, fomentar el intercambio entre las principales áreas culturales del mundo y ayudar a los nuevos países independientes a afirmar su identidad cultural.
- Determinar con un espíritu de diálogo y apertura un conjunto de valores que puedan ser compartidos por todos los seres humanos, sea cual fuere la identidad cultural a que se refieran y constituir así la base de la voluntad de vivir en común.
- Fomentar la investigación comparada y el intercambio internacional de experiencias políticas públicas que permitan fortalecer la cohesión social dentro de las sociedades multiétnicas y multiculturales.

d) Contribuir a la prevención de conflictos y a la consolidación de la paz una vez terminados los conflictos

- Participar en la búsqueda de soluciones en los ámbitos de la prevención de conflictos, la ayuda de emergencia y la consolidación de la paz una vez terminados los conflictos.
- Ayudar a establecer las bases intelectuales y morales de la reconciliación entre las partes en conflicto.
- Intercambiar información sobre las investigaciones y experiencias que se llevan a cabo para lograr la pronta detección de los conflictos y su solución pacífica.
- Crear una red de centros de investigación, institutos de defensa y estudios de estrategia y centros de investigación sobre la paz.
- Creación de casas de Cultura de paz.
- Apoyar a los medios de comunicación que defiendan los valores de la coexistencia pacífica y la comprensión mutua.
- Apoyar iniciativas que sientan las bases de una sociedad democrática, pluralista y participativa en el período de reconstrucción de las sociedades.
- Crear sistemas de capacitación intensiva y diversificada, adaptada a las necesidades de cada educando que permita tener una segunda oportunidad para desarrollar las potencialidades.
- Capacitación en medios de gestión de conflictos.

Ciertamente, todo lo anterior resulta de la mayor trascendencia y allí donde la victimización generada por la violencia ha alcanzado cierta importancia debería completarse con acciones eficaces dirigidas a reflexionar sobre la gravedad de las vulneraciones de derechos humanos acaecidas, así como por la garantía de que el proceso educativo no contendrá líneas, currículos, material educativo y prácticas pedagógicas negacionistas o reduccionistas que nieguen los hechos violentos ocurridos,

de manera que la educación pueda servir de base para la transformación cultural requerida para la reducción de la violencia¹⁹⁹ y para sentar las bases de la no repetición.

d) Plan integral de Derechos Humanos

Ahora bien, el logro de una verdadera cultura de paz, adecuadamente extendida y fomentada en todo el territorio no deja de ser un bello ideal en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la presencia del conflicto y la imposibilidad de desterrar de modo absoluto la violencia en las relaciones personales, familiares y sociales.

En este sentido, y puesto que una sociedad sin conflictos es, por definición, algo imposible, el esfuerzo ha de dirigirse a la consecución de una sociedad sustentada sobre pilares sólidos que permitan asegurar un trabajo permanente y eficaz a favor de una convivencia pacífica, entendiendo por tal aquella que, sin perjuicio de sus episodios conflictivos y de sus brotes de violencia, encuentra su fundamento en el compromiso individual y colectivo de sus integrantes por el respeto de los derechos humanos de todos y de cada individuo.

Desde esta perspectiva, la adopción de medidas de sensibilización a favor del respeto de los derechos humanos, a través de acciones de muy diverso corte y alcance resulta una iniciativa del mayor interés.

Pero no sólo esto, también y con mayor razón presenta el mayor de los atractivos la traducción del compromiso institucional y colectivo por la garantía y desarrollo de los

¹⁹⁹ En este sentido ETXEBERRIA, *Virtudes para la paz*. Edit. Bakeaz, 2011, p. 26 y siguientes, defiende la necesidad de educar en virtudes que son determinantes para la paz, como la justicia, el respeto, la fortaleza y la valentía entre otras.

derechos humanos en un Plan Integral y transversal de defensa y promoción de los mismos.

Son múltiples las propuestas que cabe encontrar en este punto. Siguiendo las directrices marcadas por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el desarrollo de un plan de acción nacional de derechos humanos se realizará en cinco fases:

- La fase de preparación, en la cual los principales organismos e instituciones tendrán que hacer frente a la planificación del proceso de elaboración del plan así como al diseño de la participación ciudadana en las consultas iniciales.
- La fase de desarrollo se destinará a profundizar en la conceptualización del plan de acción nacional aplicable al territorio en concreto, intensificando a su vez el proceso de consulta sobre la sociedad civil. Será necesario la preparación previa de un informe sobre la situación en el territorio de los derechos humanos que permita identificar las prioridades, cuáles son las cuestiones que merecen especial atención, así como los grupos más vulnerables.
- Finalizada la elaboración del plan, llega la fase de aplicación del mismo.
- En cuarto lugar, la fase de seguimiento, que se solapa con la de ejecución, implicando el ajuste de los objetivos marcados y las actividades propuestas para adaptarse estas a las circunstancias de la práctica.
- En quinto y último lugar se encuentra la fase de evaluación, que tiene por finalidad comprobar el logro de los objetivos marcados y en su caso proponer mejoras que permitan optimizar el plan.

Por lo que se refiere al contenido del plan, su elaboración es uno de los momentos más importantes de todo el proceso. En él se recogen los compromisos institucionales sobre las medidas a adoptar, sirviendo como base para la aplicación de estas. No se debe

olvidar que, pese a compartir un mismo objetivo, el respeto de todos los derechos humanos de todas las personas, la realidad de cada sociedad difiere una de la otra, por lo que el contenido de cada plan debe responder a las necesidades y circunstancias del territorio en cuestión.

Para que el plan sea aceptado y comprendido por la ciudadanía en general, deberá estar dotado de una estructura clara, lógica y sistemática que facilite, asimismo su seguimiento y evaluación.

El Manual de Naciones Unidas para la elaboración de planes nacionales de acción sobre derechos humanos, agrupa en tres áreas diferentes los objetivos generales que se pueden recoger en los planes: a) lograr una mejora sustantiva en el respeto a los derechos humanos; b) promover una mayor conciencia sobre el respeto a los derechos humanos en la sociedad en general y en sectores determinados de la misma; c) promover la coordinación entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales con respecto a las actividades desarrolladas sobre los derechos humanos.

Los objetivos generales recogidos en el plan deben de ser pocos, no importando que sean de carácter general. Cada uno de ellos vendrán acompañados de objetivos específicos, a los que se asignarán diferentes actividades para su consecución, facilitando el seguimiento y evaluación de la eficacia de los mismos para el logro de las metas marcadas. En este sentido, el plan debe de señalar de forma clara qué organismo u ente es el responsable de llevar a cabo cada actividad programada debiendo responder del correcto desarrollo de la misma.

A continuación se presenta de forma esquemática la propuesta de carácter general y no preceptiva que ofrece el manual de Naciones Unidas:

- **Compromisos a adoptar**
 - o Ejemplo: Ratificación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos; Adhesión a los protocolos facultativos de los tratados sobre derechos humanos.
- **Derechos económicos, sociales y culturales**
 - o Ejemplos
 - Compromiso de adoptar medidas legislativas para el reconocimiento y respeto de esos derechos.
 - Eliminación de la discriminación en cuanto a la aplicación de esos derechos
 - Desarrollo de programas específicos para alcanzar las metas marcadas en áreas tales como: el derecho a la salud; el derecho a la educación; el derecho a la seguridad social; el derecho al trabajo
 - Desarrollo de mecanismos de supervisión del cumplimiento de los compromisos adoptados en la promoción de estos derechos.
 - Realización de investigaciones públicas sobre los problemas sistemáticos que se dan para el correcto ejercicio de estos derechos.
- **Derechos civiles y políticos**
 - o Ejemplos
 - Compromiso de promulgar normas que garanticen el ejercicio de los derechos civiles y políticos a todas las personas.
 - Llevar a cabo las reformas penales necesarias en consonancia con las exigencias de las normas internacionales sobre derechos humanos.
 - Creación de mecanismos de vigilancia permanente en el ámbito de prisiones y otros lugares de detención, así como formar comisiones de investigación cuando sea necesario.
 - Abolición de la pena de muerte.

- Medidas para garantizar la libertad religiosa.
 - Fortalecimiento de los servicios de justicia gratuita.
- **Especial protección a grupos vulnerables**
 - Modificaciones legislativas destinadas a mejorar la protección de diferentes grupos tales como:
 - Mujeres.
 - Niños.
 - Minorías étnicas.
 - Personas discapacitadas.
 - Enfermos mentales.
 - Ancianos.
 - Etc.
- **Derechos colectivos**
 - Ejemplos
 - Fomentar la investigación y el debate sobre los derechos colectivos.
 - Impulsar políticas que integren los derechos humanos en el proceso de desarrollo.
 - Protección de los pueblos indígenas y la minorías de las políticas destructivas de su cultura y economía.
- **Instituciones nacionales**
 - Ejemplos: Compromiso de establecer una institución nacional de derechos humanos (defensor del pueblo u otros); compromiso de aumentar los recursos destinados a la institución nacional de derechos humanos.
- **Educación en derechos humanos**
 - Ejemplos
 - Elaboración de un programa amplio de educación en derechos humanos con la orientación proporcionada por las directrices de Naciones Unidas.

- Proporcionar formación en derechos humanos a policías, funcionarios de prisiones, jueces y abogados.
 - Desarrollo de planes de estudios en derechos humanos a todos los niveles educativos (primaria, secundaria y universidad).
 - Campañas de sensibilización.
- **Sociedad civil**
- Ejemplos
 - Introducir medidas legales destinadas a promover y facilitar la actividad de las organizaciones no gubernamentales.
 - Compromiso con la participación de la sociedad civil en el desarrollo del Plan.
- **Acción internacional**
- Ejemplos
 - Compromiso con el fortalecimiento de la cooperación con organizaciones regionales e internacionales de derechos humanos.
 - Presentación de informes atrasados a Naciones Unidas.
 - Aumento de la cooperación con los relatores internacionales de Naciones Unidas sobre derechos humanos.
- **Propuesta de mecanismo de seguimiento y evaluación del Plan**
- Compromiso de la designación de un ente de control, seguimiento y evaluación de la aplicación del Plan.

CAPÍTULO V. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPULSO DE LA PAZ Y DE LA RECONCILIACIÓN EN GIPUZKOA

Laura Pego Otero
Investigadora IVAC/KREI

El diagnóstico que a continuación se presenta, permitirá conocer los diferentes planes, acciones y proyectos llevados a cabo en los últimos años²⁰⁰ por la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de paz y reconciliación. También se destina un apartado a las acciones realizadas por el Gobierno Vasco, Eudel y algunos ayuntamientos que por su ámbito de actuación tienen impacto en la población gipuzkoana.

La metodología empleada en la realización de este capítulo ha consistido, fundamentalmente en análisis documental, utilización Internet como herramienta de búsqueda de los textos que se citan y rastreo de los boletines oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Territorio Histórico de Gipuzkoa. También se han llevado a cabo consultas a diferentes responsables del ente foral, lo que ha permitido el contraste y enriquecimiento de la información.

El presente capítulo no incluye las actuaciones referentes a las víctimas del terrorismo, en el sentido del artículo 2 de la Ley 4/2008 de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo del País Vasco. El motivo de esta omisión se justifica por la elaboración de otro estudio destinado íntegramente a este colectivo de víctimas.

²⁰⁰ La recogida de acciones finalizó el 15 de abril del 2011.

A. DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

a)- Órgano de defensa y promoción de los derechos humanos

La Diputación Gipuzkoana en la legislatura 2003-2007 incluyó en su estructura orgánica el Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social. Posteriormente, con el diseño del nuevo cuadro departamental, en 2007 corresponderá la gestión de esta materia a la Dirección General de Cooperación y Derechos Humanos, integrada en el Departamento de Deportes y Acción Exterior²⁰¹.

El Decreto Foral 32/2008, de 20 de mayo que regula la estructura orgánica y funcional de ese Departamento, establece que la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad²⁰² tendrá bajo su dependencia al Servicio de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad.

La citada norma foral atribuye a la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad, entre otras funciones, la de “*desarrollar en el territorio histórico de Gipuzkoa la política en materia de derechos humanos individuales y colectivos*” (artículo 8. 2. e)). Seguidamente, el artículo 9. b), dice que será competencia del Servicio de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad “*diseñar y gestionar programas y acciones en el marco de la sensibilización sobre los derechos humanos*”.

Desde su constitución, la Dirección ha desarrollado diferentes acciones en materia de derechos humanos con la finalidad de promover la sensibilización en la ciudadanía a favor de una cultura de paz.

²⁰¹ Decreto Foral 65/2007, de 17 de julio, sobre estructura departamental básica de la Diputación Foral de Gipuzkoa. BOG, núm. 142, de 19 de julio de 2007.

²⁰² Se denomina ahora también de Igualdad.

Objetivos²⁰³:

Los objetivos prioritarios en el desempeño de su labor son tres

- “1. Fomentar la participación de las instituciones locales en materia de Derechos Humanos, a través del desarrollo de proyectos para la convivencia, la Educación para la Paz y los Derechos Humanos.*
- 2. Sensibilizar a la sociedad en materia de Derechos Humanos, a través de la colaboración de agentes sociales que trabajan en este ámbito.*
- 3. Reconocer y visibilizar las personas o entidades del Territorio Histórico de Gipuzkoa que hayan desarrollado una labor destacable en materia de Derechos Humanos.”*

Líneas estratégicas²⁰⁴

1. Formación
2. Sensibilización
3. Publicaciones
4. Reconocimiento
5. Trabajo con los ayuntamientos

b)- Otros órganos

Diputado General y Gabinete del Diputado General.

²⁰³ Información proporcionada por la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad.

²⁰⁴ Idem.

La Comisión de Deportes y Acción Exterior de las Juntas Generales de Gipuzkoa conocerá, entre otras, las cuestiones relacionadas con las políticas de igualdad y derechos humanos.

c)- Políticas públicas en materia de paz y reconciliación realizadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa

a') Solidaridad con las víctimas

a'') Víctimas del terrorismo

Nos remitimos al contenido del informe redactado especialmente para este grupo de víctimas.

b'') Otras víctimas en un contexto de violencia de motivación política.

1.- Resolución 5/2008, en relación con la tortura e incomunicación (VIII Legislatura).

Fue aprobada por las Juntas Generales de Gipuzkoa el 7 de febrero de 2008. Por medio de ella se expresa su solidaridad con las personas que han sufrido tortura en las operaciones policiales cercanas a la fecha de la resolución, instando al Gobierno del Estado a la supresión de la incomunicación y a la investigación de los hechos denunciados por los detenidos.

c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo

1.- Publicación

Libro “La guerra civil en Euzkadi. 136 testimonios inéditos recogidos por José Miguel Barandiaran”. Financiado por la Diputación Foral de Gipuzkoa por iniciativa de la Sociedad Bidasoa, esta obra da a conocer 136 testimonios recogidos directamente por Barandiaran, entre 1936 y 1940, sobre la guerra civil, entre los que se encuentran los de Manuel de Irujo, Telesforo Monzón, un número importante de religiosos y personas anónimas. La obra se presentó en 2006 de la mano de la Sociedad Bidasoa y de Jean Claude Larronde, historiador.

2.- Homenaje

Inauguración de la estela del escultor Ramón Carrera en memoria de las víctimas del franquismo, en conmemoración del reciente hallazgo de siete cuerpos de personas fusiladas durante la guerra civil en las inmediaciones del puente de hierro de Donostia. La pieza de bronce está situada en la Plaza de la II República de la capital gipuzkoana. El acto estuvo presidido por el Diputado General de Gipuzkoa Markel Olano y el Alcalde de Donostia Odón Elorza.

3.- Publicación

Libro “El otoño de 1936 en Gipuzkoa. Los fusilamientos de Hernani”, escrito por Mikel Aizpuru (Doctor en Historia y profesor del Departamento de Historia Contemporánea de la UPV / EHU, director del mismo) y los hernaniarras Urko Apaolaza (Licenciado en Historia y periodista de ARGIA), Jesús Mari Gómez (Licenciado en Geografía e Historia y Técnico de archivo del Ayuntamiento de Hernani) y Jon Odriozola (Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, y periodista del Aldaketa 16).

Esta obra es producto del proyecto “Hernani 1936 – 2006”, impulsado por el Ayuntamiento de Hernani, en el que destaca también la elaboración del documental “Udazkena oraindik”. En la financiación participan la Diputación Foral de Gipuzkoa y

el Gobierno Vasco. Esta obra narra los meses siguientes al alzamiento en la localidad de Hernani, en concreto los fusilamientos que tuvieron lugar en la localidad, reconstruyendo la trayectoria vital de algunos de los ejecutados.

4.- Investigación

Financiación de la investigación llevada a cabo por la Sociedad de Ciencias Aranzadi, para la recuperación de la memoria histórica de los ediles y trabajadores municipales gipuzkoanos, represaliados con el triunfo del alzamiento franquista.

5.- Publicación

Libro "Gipuzkoa. De Ayuntamientos Repúblicanos a Franquistas 1936-1937" realizado por Aranzadi y editado por las Juntas Generales de Gipuzkoa". Este documento recoge la memoria de los alcaldes, ediles y trabajadores municipales represaliados por los alzados en los primeros años de la guerra civil.

6.- Homenaje

Presentación del libro "Gipuzkoa. De Ayuntamientos Republicanos a Franquistas 1936-1937" y homenaje²⁰⁵. El acto se llevó a cabo en la sede de las Juntas Generales de Gipuzkoa y contó con la presencia de un gran número de representantes municipales del Territorio de Gipuzkoa, a los que se les entregó, de forma solemne, un ejemplar del libro. Este homenaje se reconoce como el primer acto de memoria histórica realizado por la Cámara.

205

http://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DJGPortalWEB/micro_memoria_historica.jsp?idioma=es

b') Garantía y defensa de los derechos humanos

1.-Convenio de colaboración con el Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe de la Universidad de Deusto²⁰⁶

Este convenio de colaboración fue firmado por el Departamento de Deportes y Acción Exterior a través de su Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad. Su finalidad es la promoción y desarrollo de los derechos humanos, por medio de la realización de las siguientes actividades:

- Cursos de formación en derechos humanos
- Jornadas internacionales de derechos humanos
- Encuentros de derechos humanos
- Publicaciones

2.- Publicaciones sobre Derechos Humanos.

El servicio de publicaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa²⁰⁷ ha editado diferentes obras relacionadas con esta temática y en concreto las reflexiones obtenidas en el marco de los encuentros sobre Derechos Humanos. Citaremos también las siguientes obras de autor a modo de ejemplo: “Violencia política y modelos dinámicos. Un estudio sobre el caso colombiano” de Manuel Salamanca (2007); o “Exclusión y victimización” de Asier Martínez de Bringas (2005).

3.- Premio Gipuzkoa Derechos Humanos.

Este premio fue creado en 2004 y desde entonces se convoca anualmente. Está destinado a reconocer el trabajo desarrollado por personas o entidades sociales del Territorio Histórico de Gipuzkoa en materia de Derechos Humanos²⁰⁸. Los

²⁰⁶

http://www.idh.deusto.es/servlet/Satellite/Generico/1259940475802/_cast/%231116406939966%231256158930473/0/c0/UniversidadDeusto/comun/render?tipoColeccion=Page

²⁰⁷ <https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DPBCatalogoPublicacionesWEB/busqueda.do>

²⁰⁸ Convocatoria 2010 en

[http://www.gizaeskubideak.net/upload/documentos/es/Convocatoria_Premio_2010\[2\].pdf](http://www.gizaeskubideak.net/upload/documentos/es/Convocatoria_Premio_2010[2].pdf)

galardonados con estos premios han sido: Txema Auzmendi (2004), Agipad (2005), Paco Etxeberria (2006), Harri Beltza (2007), Mary Irazusta (2008), Gehitu (2009) y la Asociación de Mujeres HEGALDI (2010).

4.- Investigaciones

Realización del estudio titulado “Juventud y política en Gipuzkoa, 2009”²⁰⁹, encargado por la Diputación de Gipuzkoa a Aztiker.

El objetivo de este trabajo fue conocer cuál es la relación que tienen los jóvenes gipuzkoanos con la política, así como sus comportamientos políticos. La investigación, de carácter cualitativo, se interesa por cuestiones como las opiniones y actitudes políticas de los jóvenes (capítulo 3 y 4) donde se abordan materias como “el terrorismo y la represión” o “actitudes entorno a la crudeza del conflicto: desde los que intensifican su participación en política hasta los que huyen de ella”.

c') Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz

Las acciones desarrolladas por la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre esta cuestión se concretan en gran medida en el contenido del “Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011)” del Gobierno Vasco, que posteriormente han sido recogidas de forma literal por el nuevo “Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011)” realizado por el nuevo Ejecutivo vasco.

Las acciones señaladas en el Plan de Educación del Gobierno Vasco que han sido ejecutadas²¹⁰ por la Diputación son las siguientes:

²⁰⁹ http://www.gipuzkoa.net/noticias/archivos/juventudpolitica2009_cualitativo.pdf

²¹⁰ Comprobación realizada con base al informe de primera evaluación del Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos(2008-2011). Enero 2009

1.- Web territorial sobre derechos humanos (<http://www.gizaeskubideak.net/>).

Página Web de presentación de la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad, en la cual se puede encontrar información sobre las actividades que realiza esta Dirección. También se puede acceder a este portal a través de Bakegune (<http://www.bakegune.net/detalle/pagina.php?id=15>), donde se ofrece información de recursos sobre derechos humanos.

2.- Curso Especialista Universitario en Derechos Humanos²¹¹.

Título propio de la Universidad del País Vasco, organizado en colaboración con la Diputación Foral de Gipuzkoa (Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad), el Gobierno Vasco y la Fundación Asmoz.

El curso se imparte totalmente *on-line*, su duración es de un curso lectivo, con inicio en el mes de noviembre y finalizando en julio, con un valor total de 33 créditos ECTS. El objetivo de este título es formar a abogados/as, miembros de ONGs, y otras personas en general, para que adquieran conocimientos prácticos de defensa de los Derechos Humanos

3.- Seminario de formación en Derechos Humanos para educadores/educadoras

Anualmente se vienen desarrollando estos seminarios, organizados por la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad del País Vasco y financiados por la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de su Dirección General de Cooperación,

http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/informe_estudio/primer_a Evaluacion_plan/es_primer_a Evaluacion_plan.html

La próxima evaluación del Plan reformulado se estima para el primer semestre de 2012, según se hace constar en PROPUESTA DE ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA Y DESLEGITIMACIÓN DE LA VIOLENCIA (2010-2011), REFORMULACIÓN DEL PLAN VASCO DE EDUCACIÓN PARA LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS (2008-2011), p.3

<http://www.parlamento.euskadi.net/irud/09/00/011234.pdf>

²¹¹ <http://dh.asmoz.org/>

Derechos Humanos e Igualdad. En 2011 se ha celebrado por séptima vez²¹² el día 25 de marzo.

Las jornadas tienen como objetivo facilitar formación a los profesionales de la educación sobre problemáticas concretas en el ámbito de los Derechos Humanos.

4.- Teatro Forum²¹³

Esta actividad la organiza Baketik con la colaboración de la Diputación Foral de Gipuzko (Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad), Gobierno Vasco y Kutxa.

Su finalidad es, por medio del teatro, promocionar los valores éticos en la escuela. Los cursos se desarrollan en Arantzazu de lunes a jueves, en horario de 10.00 a las 15.30. En esta experiencia han participado ya más de 14.000 niños de edades comprendidas entre 8 y 16 años, pertenecientes a 245 centros.

A continuación se señala el calendario y programa del curso 2010-2011:

-Del 20 de septiembre al 29 de noviembre. Prevención de conductas violentas y de acoso en la escuela, dirigido a escolares de entre 8 y 12 años.

-Del 24 de enero al 17 de marzo. Vivenciar los valores del respeto, la libertad y la igualdad en las relaciones afectivas y de convivencia en la escuela, dirigido a escolares de entre 13 y 14 años.

-Del 28 de marzo al 26 de mayo. Vivenciar los valores del respeto y la igualdad en relación con la diversidad cultural y la inmigración en la escuela, dirigido a escolares de entre 15 y 16 años.

²¹² http://www.filosofia-hezkuntza-zientziak.ehu.es/p246-content/es/contenidos/noticia/jarduera_akademiko_kulturalak/es_jarduera/adjuntos/eskubideak.pdf

²¹³ <http://www.baketik.org/index.php/es/teatro-forum>

5.- Cátedra de comunicación y valores educativos²¹⁴, cátedra UNESCO.

Con sede en el Campus de Gipuzkoa de la Universidad del País Vasco, esta Cátedra cuenta con la colaboración de la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Su finalidad es llevar a cabo diversas actividades de formación, investigación, documentación e información en el ámbito de la comunicación y los valores educativos.

En concreto, los objetivos perseguidos por la Cátedra son los siguientes:

- *“Fomentar la docencia, la investigación y la sensibilización en torno a la comunicación y los valores educativos en el ámbito universitario englobando las posibles aportaciones de diferentes ciencias sociales;*
- *Impulsar el asesoramiento y la atención a aquellas instituciones que trabajan en los temas específicos de los que se ocupa la Cátedra;*
- *Colaborar con aquellos centros, instituciones y organismos que coincidan con los objetivos de esta Cátedra.*
- *Promover intervenciones en nuestra comunidad, más allá del espacio académico universitario, a través de la difusión y divulgación de los resultados de las investigaciones básicas que al respecto se realicen;*
- *Contribuir a mejorar los programas sociales y educativos de las instituciones de nuestro entorno, en la línea de la promoción de los valores educativos y del desarrollo integral de las personas.”*

Otras acciones no contempladas en el Plan y llevadas a cabo por la Diputación:

6.- Subvenciones para la realización de proyectos en materia de Educación para la Paz, la Convivencia y los Derechos Humanos a cargo de ayuntamientos y entidades supramunicipales del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

²¹⁴ <http://www.catedra-comunicacion-valores.ehu.es/p296-home/es>

La convocatoria 2011 así como las bases reguladoras generales y específicas para el otorgamiento de estas subvenciones fueron publicadas con fecha 30/12/2010 en el BOG nº249²¹⁵.

El objetivo perseguido por la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad con la convocatoria de estas ayudas se centra en lograr una mejor convivencia a nivel local con la promoción del trabajo y la sensibilización en torno a los valores de una cultura de paz. Los proyectos financiables deben incluirse en alguna de las siguientes líneas temáticas:

- *Diagnóstico de necesidades y de situación de la Educación para la Paz, la Convivencia y los Derechos Humanos.*
- *Planes Integrales Locales de Convivencia y Derechos Humanos.*
- *Proyectos e iniciativas en materia de Educación para la Paz y los Derechos Humanos.*

7.-Encuentro de Derechos Humanos.

El VII encuentro de Derechos Humanos “Respuestas al desplazamiento forzado de personas en un mundo global”, se celebró en el Parque Tecnológico de San Sebastián los días 31 de marzo y 1 de abril de 2011²¹⁶.

La finalidad de este último congreso fue “*analizar las causas y los rasgos más sobresalientes de los movimientos forzados de personas, así como las respuestas que están ofreciendo los diferentes actores involucrados*”.

Desde hace unos años, con una periodicidad anual, la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad organiza estos encuentros, contando con la colaboración del Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe de la Universidad de Deusto y Fideliza. Las temáticas difieren de un año a otro, pero siempre son cuestiones relacionadas con los derechos humanos, citaremos como ejemplo el celebrado en 2010,

²¹⁵ <https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/ViewRoot.asp?Action=Html&Item=0&X=329202144>

²¹⁶ http://www.gizaeskubideak.net/upload/documentos/es/DFG_2011_Egitaraua-Programa-Program.pdf

titulado “VI Encuentro de Derechos Humanos. Multiculturalidad y Derechos Humanos: universalidad y gestión de la diversidad”

8.- Jornada abierta sobre Derechos Humanos.

El último acto de esta serie que se celebran anualmente fue la “Jornada abierta sobre Derechos Humanos, Pluralismo y Religión. Proyección Pública y gestión de la diversidad”²¹⁷, en Donostia el 11 de noviembre de 2010. Fue organizada por la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad junto con el Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe de la Universidad de Deusto.

Su objetivo versó sobre la diversidad religiosa en los espacios públicos desde el enfoque del respeto a los derechos humanos.

217

http://www.idh.deusto.es/servlet/Satellite/Noticia/1287998439213/_cast/%231116406939966/0/c0/UniversidadDeusto/comun/render?tipoColeccion=Page

CUADROS RESUMEN

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA	
Órgano DDHH	Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad
Otros	Diputado General y Gabinete Comisión de Deportes y Acción Exterior de las Juntas Generales de Gipuzkoa

GARANTÍA Y DEFENSA DE LOS DDHH.	
Tipo de acción	Descripción de la acción
Convenio	Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe de la Universidad de Deusto
Promoción y Divulgación	<ul style="list-style-type: none"> - Publicaciones sobre Derechos Humanos - Premio Gipuzkoa Derechos Humanos
Investigación	Estudio titulado “Juventud y política en Gipuzkoa, 2009”, encargado por la Diputación de Gipuzkoa a Aztiker.

SOLIDARIDAD CON LAS OTRAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE MOTIVACIÓN POLÍTICA

Tipo de acción	Descripción de la acción
Solidaridad y Defensa	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución 5/2008, en relación con la tortura y la incomunicación.

VÍCTIMAS DE LA GUERRA CIVIL Y EL FRANQUISMO I

Tipo de acción	Descripción de la acción
Homenajes	<ul style="list-style-type: none"> - Inauguración de estela conmemorativa en la Plaza II República de Donostia. - Acto de presentación en las Juntas Generales del libro “Gipuzkoa. De Ayuntamientos Republicanos a Franquistas 1936-1937”
Promoción y Divulgación	<ul style="list-style-type: none"> - Libro “La guerra civil en Euzkadi. 136 testimonios inéditos recogidos por José Miguel Barandiaran”. - Publicación del libro “El otoño de 1936 en Gipuzkoa. Los fusilamientos de Hernán. - Publicación del libro Gipuzkoa. De Ayuntamientos Republicanos a Franquistas 1936-1937
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación de la memoria histórica de los ediles y trabajadores municipales gipuzkoanos, represaliados con el triunfo del alzamiento franquista, realizada por Aranzadi

DESLEGITIMACIÓN DE LA VIOLENCIA Y CULTURA DE PAZ	
Tipo de acción	Descripción de la acción
Web territorial DDHH	(http://www.gizaeskubideak.net/). Página Web de presentación de la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad
Formación	<ul style="list-style-type: none"> - Curso Especialista Universitario en Derechos Humanos Título propio de la Universidad del País Vasco - Seminario de formación en Derechos Humanos para educadores/educadoras - Encuentros de Derechos Humanos - Jornada abierta sobre Derechos Humanos
Promoción y divulgación	<ul style="list-style-type: none"> - Teatro Forum - Subvenciones ayuntamientos y entes supramunicipales en materia de
Investigación	Cátedra de comunicación y valores educativos

B. EUDEL Y AYUNTAMIENTOS

a) Solidaridad con las víctimas

a') Víctimas del terrorismo

Nos remitimos al contenido del informe redactado especialmente para este grupo de víctimas.

b') Otras víctimas en un contexto de violencia de motivación política.

No se han detectado acciones concretas significativas en lo concerniente a este tema.

c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo

Se citan a continuación algunos actos realizados por algunos municipios a modo de ejemplo:

- Ayuntamiento de Donostia. Escultura en memoria de las víctimas del franquismo y la Guerra Civil²¹⁸ que será situada en el Palacio Aiete
- Ayuntamiento de Oiartzun. Participación del Alcalde en el Homenaje a 13 de los republicanos fusilados durante la Guerra Civil en el bosque del barrio Karrika de Oiartzun, celebrado el 27 de julio de 2008. Se suma a este acto una exposición sobre los hechos en el salón de plenos del consistorio.
- Ayuntamiento de Lezo. Publicación del libro “Zigortuak”, realizado por Joxe Luis Agirretxe y Agustina Pontesta y Ander León, en cuyo contenido se recogen testimonios sobre la represión franquista en Lezo. El texto fue

218

<http://www.donostia.org/home.nsf/0/931045F0AE8F6783C125780200433416?OpenDocument&idioma=cas&id=J447717352751>

presentado en unas jornadas destinadas a la memoria histórica, celebradas el 12 y 13 de septiembre de 2008. También se colocó una placa en la plaza del pueblo en recuerdo a los fallecidos en la Guerra Civil.

- Ayuntamiento de Pasaia. Publicación del libro “PASAIA 1931-1939. LA MEMORIA DE LOS VENCIDOS»: recuperar la memoria robada”, escrito por Xabier Portugal en el año 2008.
- Ayuntamiento de Tolosa. Publicación del libro “Historia eta memoria 1936-1945” cuyo autor fue Mikel Errazkin y que contó con la colaboración de Francisco Etxeberria y Juantxo Agirre Mauleón, de la Sociedad de Ciencias Aranzadi, y el alcalde de Tolosa. Posteriormente, el día 26 de febrero de 2011, se celebró un homenaje en el cementerio de Tolosa con la colocación de un monolito, al cual asistieron las autoridades y representantes políticos del municipio.
- Ayuntamiento de Beasain. Homenaje a 18 vecinos que fallecieron durante el franquismo, con entrega a los familiares de un documento oficial con los nombres de los asesinados.

b) Garantía y defensa de los derechos humanos

El Plan rector 2008-2012²¹⁹ de EUDEL recoge el compromiso de esta organización como impulsora del papel que deben desempeñar los ayuntamientos en la promoción y fomento del proceso hacia la paz y la convivencia en Euskadi. Para cumplir este compromiso son necesarios la cooperación interinstitucional y el desarrollo de programas específicos en la materia.

Señalar como acción novedosa recogida en el Plan rector, la iniciativa diseñada para la participación ciudadana en la construcción de la paz. Su finalidad será canalizar la

²¹⁹ <http://www.eudel.net/aNG/web/cas/PlanRector/index.jsp>

participación activa de los ciudadanos junto con las instituciones y los partidos políticos, en la búsqueda de la normalización y pacificación de nuestra sociedad²²⁰.

En esta materia, se debe reseñar también la elaboración por parte de EUDEL del documento titulado “Declaración cívica en defensa de la democracia y la libertad, y de respeto a la pluralidad de la sociedad vasca”, de 3 de mayo de 2002. Por medio de este documento, los ayuntamientos, en concreto sus formaciones políticas y sus cargos electos, adoptan una serie de compromisos encaminados a la defensa y difusión de la democracia, la libertad y la pluralidad social. Destaca como principio recogido en esta declaración, que se presenta de forma literal, el siguiente:

“Ratificamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, siendo el primero y el principal el Derecho a la Vida, sin el cual ninguno de los otros puede ejercerse. De acuerdo a la misma, ninguna persona debe ser sometida a tortura, maltrato, vejación o amenaza, ni puede ser perseguida o agredida por sus ideas o por la representación y defensa democrática de las mismas.”

Por último, citar la publicación en la revista “Udala” de diferentes artículos relacionados con las políticas de pacificación.

Como ejemplos de acciones concretas llevadas a cabo por los municipios gipuzkoanos, destacamos:

Ayuntamiento de Donostia

- En su página Web²²¹, destina un apartado a los derechos humanos donde incluye toda la información relevante.

²²⁰ Para consultar el Proyecto ver

<http://www.eudel.net/aNG/web/cas/porlapaz/actividades/foros/documentos/index.jsp>

²²¹ Consultar:

http://www.donostia.org/info/juventud/derechos_solidaridad.nsf/fwHome?ReadForm&idioma=cas&id=J447717329271

- El Convenio de colaboración firmado por el Ayuntamiento de Donostia con el Gobierno Vasco para el desarrollo del proyecto “La casa de la Paz y los Derechos Humanos”. Este recinto, situado en el antiguo Palacio de Ayete, se presenta como una apuesta cívica a favor de la paz en el País Vasco y la concordia desde el respeto a los derechos humanos²²². La finalidad del convenio será articular la colaboración entre ambas entidades, en las iniciativas destinadas a la defensa de la paz y los derechos humanos.
- El Jardín de la memoria
- Festival de cine y derechos humanos²²³

Ayuntamiento de Hernani

- Comisión de Derechos Humanos, cuya finalidad será la defensa de los derechos de todas las personas, Encauzar a la institución competente, tanto municipal como supramunicipal, las quejas o reclamaciones planteadas por los ciudadanos y divulgar entre los hernaniarras la defensa de una sociedad basada en el respeto y reconocimiento de los derechos humanos
- Comisión de presos de Hernani, con el fin de recopilar información sobre todos presos (también sociales) de Hernani, analizar el nivel de violación de los derechos de los presos y su situación y denunciar la violación e incumplimiento de sus derechos ante la institución correspondiente y ante la sociedad en general²²⁴.

²²² Consultar el convenio en : http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contdehu/es/contenidos/informacion/casa_de_la_paz/es_casapaz/adjuntos/Convenio%20con%20el%20Ayuntamiento%20Donostia%20castellano.pdf

²²³ Página web del Festival: http://www.donostia.org/home.nsf/0/931045F0AE8F6783C125780200433416?OpenDocument&id_ioma=cas&id=J447717352751

²²⁴ También en relación con los privados de libertad y procesados, se informa de la existencia de programas de subvenciones a familiares en Escoriaza (<https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/ViewRoot.asp?Action=Html&Item=5&X=407123700>), Lezo (<https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog>)

Ayuntamiento de Zarautz

- Plan municipal de convivencia y derechos humanos²²⁵. Previo a la realización de un análisis y diagnóstico, se desarrolla este plan, cuyo objetivo principal es extender una cultura de paz y convivencia en el municipio. En torno a las líneas estratégicas marcadas por el plan se diseñan diferentes acciones, entre las que destacan: la elaboración de un código ético en torno a la convivencia y Derechos Humanos con los medios de comunicación local, reunión del Consejo Escolar para poner en marcha los programas socioeducativos, Contratación de personal técnico para desarrollar los programas culturales y socioeducativos.

c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz

En lo referente a EUDEL, al igual que lo sucedido con las Diputaciones Forales, el Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011) recoge literalmente las acciones asignadas a este organismo por el Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011), sin someterlas a reformulación pero señalando la posibilidad de que ello suceda.

A continuación se recogen esas acciones:

- Jornada municipalista de buenas prácticas en materia de Educación para la paz y los Derechos Humanos en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco.

[/2011/04/01/c1103682.htm](#)) o Zumaia (<https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/ViewRoot.asp?Action=Html&Item=2&X=407123700>).

²²⁵ <http://www.zarautzbizikidetza.org/presentacion.php>

- Difusión de las buenas prácticas que se realizan desde los Ayuntamientos en el trabajo de impulso de la educación para la paz y los derechos humanos.
- Creación de un programa de asesoramiento permanente para el diseño, confección y acompañamiento en la ejecución de políticas territoriales y municipales en materia de educación para la paz y los derechos humanos en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco.
- Creación de un medio que permita el enlace con el *Centro de Recursos, Asesoramiento, Asistencia Técnica e Información* del Plan para materializar la función de consultoría en materia de políticas municipales de educación en derechos humanos y por la paz.
- Desarrollo de programas integrales en el ámbito municipal en materia de educación en Derechos Humanos y por la Paz en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco.
- Desarrollo del Programa de intervención educativa en materia de derechos humanos y por la paz a través de los programas culturales de los Ayuntamientos en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco

C.- GOBIERNO VASCO

a) Solidaridad con las víctimas

a') Víctimas del terrorismo

Nos remitimos al contenido del informe redactado especialmente para este grupo de víctimas.

b') Otras víctimas en un contexto de violencia de motivación política.

- Presentación en el Parlamento Vasco, el 1 de diciembre de 2010, por parte de la Dirección de atención a las Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos, ambas del Gobierno Vasco, del informe titulado "*Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en el contexto de violencia de motivación política*". Este documento retoma la línea del Informe, ya citado, de la anterior Dirección de Derechos Humanos y responde, en particular, al mandato parlamentario realizado el 22 de diciembre de 2009. El objetivo principal de este informe será avanzar en el análisis y reconocimiento de la realidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos, producidos en el marco de la violencia política, que no han sido consideradas hasta este momento por las políticas públicas.
- Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación

política²²⁶, presentada en febrero del 2011, firmada por todos los grupos que integran la Cámara Vasca con excepción del PP y UPyD. El citado texto, aprobado ya por el Parlamento, insta al Gobierno Vasco a llevar a cabo una serie de actuaciones que permitan el avance en el reconocimiento de las otras víctimas.

c') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo

- Nuevo espacio Web sobre Memoria Histórica²²⁷. En ella se puede consultar, entre otra información de gran interés, el “Mapa de la Memoria” o denominado también “Mapa de Fosas de Euskadi”, trabajo realizado por la Sociedad de Ciencias Aranzadi, a través del cual se muestran los lugares donde existen, a día de hoy, fosas comunes.
- Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y la Sociedad de Ciencias Aranzadi para continuar la investigación de personas desaparecidas durante la guerra civil en el territorio de la comunidad autónoma del País Vasco. Pese a haber sido firmado en 2006, en la actualidad sigue en vigor.
- Subvenciones para la realización de actividades y proyectos de recuperación de la memoria histórica. Este tipo de subvenciones se vienen convocando anualmente desde el año 2006.

²²⁶ http://www.gara.net:443/agiriak/20110217_victimas.pdf

²²⁷ <http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-shomemh2/es/>

http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contmh2/es/contenidos/informacion/oroimen_historikoa/es_mh/presentacion.html

b) Garantía y defensa de los derechos humanos

Las acciones desarrolladas en esta materia por el Gobierno Vasco tienen como finalidad impulsar las políticas de derechos humanos, por medio de la difusión, defensa y promoción de los mismos²²⁸.

Las acciones más destacadas serán las siguientes:

- Congreso Internacional de Derechos Humanos. Se celebran bienalmente desde el año 2004. El último tuvo como título “IV Congreso Internacional de Derechos Humanos: Ciudadanía y Derechos Sociales: un discurso de futuro, año 2010”. Se celebró en Bilbao, en el Palacio Euskalduna del 15 al 17 de diciembre de 2010²²⁹.
- Cursos de cultura de paz y derechos humanos. Estos cursos se desarrollan dentro del programa de capacitación en materia de convivencia democrática, destinados a crear una cultura universal sobre los derechos humanos. Dirigido principalmente a funcionarios, administración general, Diputaciones Forales y Ayuntamientos²³⁰.
- Premio René Cassin. Este premio se concede anualmente y tiene como objetivo reconocer públicamente a aquellas personas físicas o jurídicas,

²²⁸ Así se explica en *La política de Derechos Humanos en Euskadi. Memoria de actividades de la VIII legislatura (2005-2009) y retos del futuro*, Departamento de Justicia, empleo y seguridad social del Gobierno Vasco, Vitoria-Gazteiz, 2009, cit., pp. 145 y ss.

²²⁹ Página Web del Congreso:

<http://www.humanrightscongress.org/>

²³⁰ Más información en

http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contdehu/es/contenidos/evento/curso_derechos_humanos/es_ddhh/curso_ddhh.html

públicas o privadas sin ánimo de lucro que desarrollan su labor en el ámbito de los derechos humanos.²³¹

- Convenio de colaboración entre el Instituto de Derechos Humanos “Padre Arrupe” de la Universidad de Deusto y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Este convenio tiene como objetivo principal establecer una colaboración entre ambas entidades en el desarrollo de la actividad del Instituto, en lo referente a la promoción y defensa de los derechos humanos.
- Convocatoria de ayudas a organizaciones y movimientos sociales que desarrollan actividades en favor de la paz y los derechos humanos en Euskadi.
- Convocatorias de ayudas destinadas a subvencionar programas e iniciativas en materia de Educación para la Paz desarrollados por Ayuntamientos y demás entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz: el Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011).

Recién comenzada la IX legislatura en la CAPV, el Parlamento Vasco aprueba la Proposición no de Ley 30/2009 por medio de la cual insta al nuevo Gobierno Vasco a elaborar una propuesta de reformulación del Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011) diseñado por el anterior ejecutivo. La renovada

²³¹ Convocatoria 2010 en http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contdehu/es/contenidos/premio_concurso/rene_cassin_2010/es_premio/premio_rene_cassin_2010.html

composición de la Cámara Vasca quiso defender con esta Proposición no de Ley la necesidad de incluir en el Plan Vasco de Educación 2008-2011, de forma más nítida, la deslegitimación ética, social y política del terrorismo, así como el fortalecimiento de un sistema de valores de defensa de los derechos fundamentales, a lo que se debía sumar la promoción de los principios éticos y democráticos de memoria, dignidad y justicia de las víctimas del terrorismo²³².

En cumplimiento de ese mandato, el Gobierno Vasco “*ha querido llevar a cabo una relectura comprensiva del Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011), coherente con el objetivo enunciado*”²³³, fundamentando su remodelación en las discrepancias del nuevo equipo de gobierno sobre la definición y el marco general que recoge el texto inicial. El desacuerdo, tal y como se explica en la Introducción del nuevo texto, estará centrado básicamente en la definición del ámbito de educación para los Derechos Humanos y la Paz que, en opinión del nuevo ejecutivo, era demasiado amplia. Será éste el motivo por el que las estrategias diseñadas en aplicación del Plan originario hayan diluido la “educación para la paz” en la intervención general de educación en Derechos Humanos.

Si bien el Gobierno afirma que no descarta el marco general de intervención en Derechos Humanos, defiende la necesidad de poner el foco en el principal problema, dando relevancia máxima a la intervención en materia de convivencia y deslegitimación de la violencia como respuesta prioritaria a la violencia terrorista que perdura en el País Vasco.

²³² Boletín Oficial del Parlamento Vasco nº 30, de 23 de octubre de 2009, pp. 5397

http://www.parlamento.euskadi.net/pdfs_publici/1/09/000030.pdf

²³³ Texto del Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011), p. 6.

a’) Precedente: breve referencia al Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011).

El nuevo Plan llamado de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011) tiene, en todo caso, su origen en el inicialmente denominado Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011), compartiendo ambos en gran medida el núcleo central de valores que los inspiran. Por ello entendemos necesario realizar una pequeña reseña al aprobado en el año 2007.

El Plan de Paz y Convivencia presentado por el Lehendakari Juan José Ibarretxe y aprobado por Consejo de Gobierno de 2 de mayo de 2006, responde al compromiso adquirido por éste con el cumplimiento del mandato derivado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, auspiciada por Naciones Unidas en 2001. En dicha conferencia se aprobó un programa final de acción, por medio del cual se demandó a los participantes que realizaran el diseño e implementación de un Plan de Acción en materia de Derechos Humanos.

Los ejes de actuación previstos por el Plan de Acción vasco eran seis (Educación para la paz; Defensa y promoción de los Derechos Humanos; Defensa de las libertades, de los derechos civiles y políticos; Prevención de la tortura; Solidaridad con las víctimas del terrorismo; Recuperación de la memoria histórica) destacando entre ellos el dedicado a la “educación para la paz”. Como consecuencia del desarrollo de esta materia se elaboró el Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011).

Este fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la anterior legislatura, el 26 de diciembre de 2007. Su pretensión era proporcionar un marco estable, coordinado y permanente de trabajo cuya finalidad fuera extender en la sociedad vasca la cultura de los Derechos Humanos y la paz a todos los niveles.

El diseño de este documento respondió al modelo de Plan impulsado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la UNESCO y el Consejo de Europa, por lo que fue incluido en el Compendium creado por estas instituciones como “buena práctica”. Para su puesta en marcha y correcto desarrollo, el texto requería de la participación coordinada de los tres niveles de la Administración vasca: Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, trabajando en esta área al unísono.²³⁴

El contenido del Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011) se presentaba dividido en tres partes:

1.- Parte descriptiva. Se contextualizaba el Plan, justificando la necesidad de la sociedad vasca de una actuación de estas características, con una visión amplia de la defensa y protección de los Derechos Humanos y de la paz.

2.- Parte sustantiva. En ella se definía el objetivo del Plan, así como los principios rectores del mismo (dignidad, responsabilidad pública y participación social) y sus líneas estratégicas (sensibilización social, capacitación institucional y coordinación).

Por su contenido y significada importancia, a continuación se recoge de forma literal el objetivo del Plan:

“El objetivo del plan es impulsar la Educación para la paz y los derechos humanos en la sociedad vasca, optimizando los recursos existentes, generando las sinergias necesarias entre los diferentes sectores estratégicos y

²³⁴ Para información más detallada sobre la elaboración del Plan (2008-2011) consultar *La política de Derechos Humanos en Euskadi. Memoria de actividades de la VIII legislatura (2005-2009) y retos del futuro*, Departamento de Justicia, empleo y seguridad social del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 145 y ss.

desarrollando un programa de actuación sistemático, coordinado, permanente y sostenible para informar, capacitar, promover y difundir la cultura de la paz y los derechos humanos. A medio y largo plazo se pretende que la información y capacitación vaya posibilitando un cambio de actitudes en amplios sectores de la población. Cambio de actitudes que determinará una mayor conciencia y enraizamiento de la cultura de los derechos humanos y paz en la ciudadanía y las instituciones y, simultáneamente, una mayor deslegitimación de la cultura de la violencia y, particularmente”.

3.- Parte operativa, con los diferentes programas sectoriales de intervención en el ámbito institucional, recogiendo para cada una de ellos un conjunto de acciones a desarrollar. El número de programas era de diez: seis sectoriales de Gobierno Vasco, tres correspondientes a las Diputaciones Forales y un programa sectorial de Ayuntamientos (EUDEL).

Destacaremos entre los programas realizados los siguientes:

- Capacitación para miembros de ONGs, funcionarios de prisiones, policías, etc.;
- Subvenciones para asociaciones, ayuntamientos y otros para el desarrollo de proyectos destinados a jóvenes;
- Programa de becas; colaboración con EITB para llevar a cabo intervenciones educativas en materia de Derechos Humanos, en concreto a través del programa para niños y jóvenes BETIZU.

Por su destacada labor, es de resaltar la creación del órgano coordinador denominado Consejo Consultivo de educación en Derechos Humanos y por la Paz, encargado de la coordinación interinstitucional, la canalización de la intervención social así como de impulsar la planificación y evaluación del Plan.

En referencia a esto último, como ejemplo, en 2009 se presentó la primera evaluación del programa de intervención denominado “*Dando pasos hacia la paz*”²³⁵ y destinado a fomentar la educación para la paz, convivencia y el respeto por los derechos humanos. En sus conclusiones se reconocía este programa como herramienta beneficiosa para el fin diseñado, si bien se realizaban recomendaciones para su mejora como: la aplicación sistemática en todos los centros o reforzar las actividades asociadas a las víctimas de la violencia.

b’) Objetivo

El nuevo Plan para la convivencia democrática y la deslegitimación de la violencia (2010-2011) presenta como objetivo principal “*Avanzar en un cambio de actitudes en el conjunto de la ciudadanía orientado a asumir el sistema democrático como garantía de convivencia en libertad*”²³⁶.

c’) Estructura

El texto, desarrollado en un total de ciento sesenta y nueve páginas, se presenta dividido en once partes. A continuación se recogen, resumidos, su estructura y contenido:

1.- Introducción.

Se dedican a este apartado las primeras páginas del texto, a través de las cuales se fundamenta la necesidad de proceder a la revisión del Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011). Se acepta de forma expresa el marco general

²³⁵ Información completa de la evaluación realizada al programa educativo en GARAIGORDOBIL, *Evaluación del programa Dando pasos hacia la paz*. Edit. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009.

²³⁶ Texto del Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011), p. 7.

de intervención en Derechos Humanos señalado por el Plan original, pero se defiende la necesidad de dar mayor relevancia a la intervención en materia de convivencia y deslegitimación de la violencia terrorista que continua vigente en el País Vasco.

2.- Exposición de motivos.

Este apartado se divide a su vez en tres subapartados;

En primer lugar, se muestran las razones que motivan la redacción del presente documento. Se valoran positivamente los planteamientos formales que incluía el anterior Plan, haciéndolos suyos, para a continuación explicar el marco general de intervención, así como sus mecanismos de evaluación.

En su segundo subapartado, titulado “*Elementos novedosos del contexto social, político e institucional*”, hace referencia a siete hitos sucedidos en los últimos tiempos que afectan al plan original, cuyo desarrollo se preveía para cuatro años; entre ellos destaca: la configuración de un nuevo Gobierno después de las elecciones de marzo de 2009; la implantación de la asignatura de educación para la ciudadanía por Decreto 97/2010 de 30 de marzo. Estos hechos son utilizados como argumento para la reformulación.

Y por último, el tercer apartado “*Orientación básica de la reformulación del Plan*” sobre la base de qué documentos se ha llevado a cabo la reformulación del Plan. Estos son: la evaluación aprobada por el anterior Gobierno, en el Consejo de Gobierno de 10 de febrero de 2009; y el informe extraordinario realizado en junio de 2009 por el Ararteko sobre la atención institucional a las víctimas del terrorismo.

3.- Parte descriptiva.

Desde este apartado se defiende la necesidad de que la educación para la paz y los derechos humanos se expanda sobre las realidades en las que se encuentra inmersa la sociedad vasca, y no de forma abstracta. De ahí, según se recoge, la necesidad de

priorizar y poner el foco en la convivencia democrática y la deslegitimación de la violencia.

Se ahonda en el concepto de deslegitimación dándole el siguiente contenido:

“Así, deslegitimar la violencia supone

· denunciar la injusticia, ilicitud o ilegalidad del uso de la violencia con fines políticos y mostrar la empatía y solidaridad activa con las víctimas

· anteponer el valor de la dignidad humana al de cualquier causa u objetivo y defender la primacía del derecho a la vida rechazar el “todo vale” y el principio según el cual el fin justifica los medios

· y oponerse al uso de la fuerza o a su amenaza para imponer condiciones y modelos de solución o convivencia.

En consecuencia, la deslegitimación de la violencia se revela como un instrumento imprescindible para el logro más efectivo de una convivencia democrática y presidida por el máximo respeto a los derechos humanos.”²³⁷

4.- Parte sustantiva: revisión de principios y objetivos.

Sobre el Objetivo de la reformulación que se presenta en el primer subapartado, se puede calificar como una ampliación del texto original que permite especificar su contenido. Es decir, se da por bueno el del Plan 2008-2011, pero se añade lo siguiente:

“Impulsar la deslegitimación del terrorismo y la convivencia democrática en la sociedad vasca, posibilitando un cambio de actitudes en la población que lleve a una mayor conciencia y enraizamiento de la tolerancia, el pluralismo político y los derechos humanos en la ciudadanía y las instituciones. La deslegitimación total de la violencia terrorista es condición previa y necesaria para una convivencia democrática en libertad.”²³⁸

²³⁷ Texto recogido del Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011), p. 32.

²³⁸ Texto recogido del Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011), p. 35.

Los principios rectores se recogen en el segundo subapartado, reproduciendo literalmente los expresados en el Plan 2008-2010. De ellos destaca el primero por su contenido y carácter general, al reconocer que la educación en Derechos Humanos constituye un derecho humano fundamental de toda persona.

El tercer subapartado versa sobre los principios rectores sustantivos, refiriéndose al principio de dignidad, el de responsabilidad pública, participación social, principios que constaban en el Plan original, a los que se añaden en esta reformulación dos más: el de centralidad de las víctimas y reivindicación de las instituciones democráticas. Estos cinco principios son calificados como criterios políticos esenciales sobre los que se basa la reformulación del Plan, necesarios para lograr el objetivo propuesto.

La incorporación de los dos nuevos se fundamenta sobre la base de la necesidad de dar fuerza el objetivo principal de deslegitimación del terrorismo y del resto de violencias ilegítimas, así como para proporcionar la relevancia debida a las víctimas del terrorismo en el proceso de educación para la convivencia. En relación con esto último, se apuesta por una presencia física de las víctimas del terrorismo en las aulas. Finalmente, esos dos nuevos principios son útiles para impulsar la coordinación entre los agentes educativos más relevantes.

En cuarto lugar, los “*Principios rectores organizativos*” del subapartado 4.4, son los mismos que los del Plan 2008-2011, esto es: integralidad, descentralización, coordinación, supletoriedad, planificación y evaluación, pero reorientados a lograr el nuevo objetivo propuesto en la reformulación.

Seguidamente, en el quinto subapartado se muestran las líneas estratégicas que se conservan del proyecto original, sin modificación alguna. Por el contrario, los objetivos especiales y los objetivos específicos se reformulan para ayudar a centrar el nuevo Plan en la promoción de la convivencia democrática y la deslegitimación de la violencia.

Seguidamente, se darán a conocer los nuevos objetivos que corresponden a cada línea estratégica.

Finalmente, el sexto y último apartado denominado “*Síntesis reformulatoria*” muestra de forma resumida las modificaciones abordadas en los anteriores apartados.

“Objetivo general que incorpora la reformulación:

Impulsar la deslegitimación del terrorismo y la convivencia democrática en la sociedad vasca, posibilitando un cambio de actitudes en la población que lleve a una mayor conciencia y enraizamiento de la tolerancia, el pluralismo político y los derechos humanos en la ciudadanía y las instituciones. La deslegitimación total de la violencia terrorista es la condición previa y necesaria para una convivencia democrática en libertad.

Principios rectores del Plan reformulado:

Dignidad: el respeto a la dignidad humana, comenzando por su propia existencia a través del derecho a la vida, ha de informar todas las actividades.

Reivindicación de las instituciones democráticas: la democracia y las instituciones políticas en las que se sustenta son las garantes de la convivencia y lo que permite que los derechos humanos tengan la posibilidad real de convertirse en código ético de la ciudadanía.

Centralidad de las víctimas: en cuanto personas que sufren injustamente desde la perspectiva de los derechos humanos, han de ser el eje vertebrador del plan y la referencia ineludible de la iniciativa reformuladora, en especial las víctimas del terrorismo.

Responsabilidad pública: los poderes públicos tiene la obligación de liderar la elaboración, aprobación e implementación del plan.

Participación social: el gobierno ha de contar con la participación y la complicidad de los agentes sociales y buscará activar las fuerzas de la sociedad civil para alcanzar los objetivos del plan.

Finalidades que incorpora la reformulación:

Difundir los valores de tolerancia y pluralismo político entre la ciudadanía.

Reivindicar el sistema democrático y sus instituciones como garantes y generadores de la convivencia.

Lograr la deslegitimación total y radical de la violencia terrorista en el seno de la sociedad vasca, mediante la coordinada acción de los agentes socioeducativos, con especial atención a:

- *La familia.*
- *El sistema educativo formal;*
- *Los municipios*
- *Los medios de comunicación social; Reconocer en las víctimas del terrorismo un sujeto privilegiado en la educación de los valores cívicos y democráticos que posibilitan la convivencia.*
- *Se procede a introducir y abordar específicamente la realidad de las víctimas de la violencia terrorista del País Vasco.*
- *Se hace realidad esta presencia en el contexto educativo formal a través de su explicitación curricular.*
- *Se utilizan las diferentes plataformas (asignaturas, tutorías, programas y actividades específicas...) para concretarla.*
- *Se ofrecen recursos pedagógicos adaptados y adecuados para una presencia lo más directa e interpellante posible."*

5.- Parte operativa.

Actores, organización y gestión del Plan. Este punto consta de tres apartados destinados a describir el papel que desempeñarán en el Desarrollo del Plan los actores involucrados, tanto institucionales como sociales, así como los órganos encargados de su gestión, seguimiento y evaluación.

De esta forma se diferencia entre los actores institucionales y la sociedad civil, los medios de comunicación y los centros educativos, todas ellas cuestiones que se abordan en el primer subapartado.

En segundo lugar, se presentan los órganos de gestión y coordinación del Plan sobre un modelo de de relación a tres niveles: en el caso del Gobierno Vasco interdepartamental (Comisión interdepartamental); el segundo nivel se denomina interinstitucional entre diputaciones, ayuntamientos, organismos de derechos humanos, etc. (Consejo consultivo). El último nivel se reserva a las organizaciones sociales.

El subapartado 5.3 sobre seguimiento y evaluación de las acciones programadas, designa como órganos encargados de esta labor a la Comisión interdepartamental, junto con el Consejo consultivo y la Secretaría técnica, todos ellos bajo la dirección del Lehendakari. Sobre las responsabilidades de la evaluación, las fuentes y mecanismos de recopilación de la información, los indicadores cuantitativos y cualitativos, el presente texto adopta como propios los establecidos en el Plan 2008-2011, adjuntando un cuadro resumen de los mismos.²³⁹

Para finalizar con el capítulo 5 se presenta la previsión presupuestaria para los años 2010 y 2011, especificando el Departamento y la Dirección de procedencia. Las cantidades totales son: 3.311.100 euros para 2010 y 3.443.000 euros para 2011.

6.- Parte operativa: Reformulación de acciones

Se presenta por medio de un cuadro explicativo, agrupadas por Departamentos, las acciones que se respetan del Plan 2008-2011, las que se reformulan, las nuevas que se incorporan y también las que desaparecen del viejo Plan.

Así, de un total de 59 acciones:

- 8 se respetan tal y como estaban diseñadas por el anterior Plan. Entre ellas, del Departamento de Justicia y Administraciones Públicas: *“Fomento de estudios de postgrado en materia de derechos humanos y fomento de la pluralidad y de las instituciones democráticas”*.
- 28 son reformuladas por el nuevo ejecutivo. Un ejemplo de ello el, dependiente de la Consejería de Interior, *“Convenio Marco de colaboración con EITB en materia de educación para la convivencia democrática y los derechos humanos”*.

²³⁹ Texto recogido del Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011), p. 60.

- Se introducen 9 acciones nuevas, como por ejemplo la correspondiente al Departamento de Educación, Universidades e Investigación: *“Modificación del currículo: Educación para la Ciudadanía”*.
- 14 son suprimidas, entre ellas *“Iniciativa para la participación social en la construcción de la paz”*

7.- Parte operativa: Acciones encuadradas en líneas estratégicas

Las cuatro líneas estratégicas formuladas por el Plan 2008-2011 son compartidas por el nuevo, si bien se someten a reformulación. Estas son las siguientes: 1. Sensibilización social; 2. Capacitación social; 3. Capacitación institucional; 4. Coordinación.

Este capítulo, nuevamente, presenta las reformulaciones a través de un cuadro gráfico haciendo constar las acciones correspondientes a cada departamento y las líneas estratégicas a las que corresponden, destacando las que desaparecen del Plan inicial.

8.- Parte operativa: Acciones encuadradas en programas estratégicos.

Una vez más, el Plan 2010-2011 adopta, en este caso, los diferentes programas estratégicos señalados en el Plan original, pero aplicando la reformulación de los mismos, aportando cuadro explicativo. Este grupo de 8 programas está constituido por los siguientes:

- A. Formación y Capacitación
- B. Asesoramiento y consultoría
- C. Producción de materiales y Publicaciones
- D. Programas de intervención
- E. Documentación e información
- F. Difusión y sensibilización
- G. Investigación y Reflexión

H. Movilización

9.- Parte operativa: Programas sectoriales

En este capítulo se explican las acciones a llevar a cabo por los diferentes sectores, aportando datos sobre la competencia y desarrollos de los mismos.

El primer subapartado se dedica a la figura del Lehendakari y el liderazgo asumido por éste en el impulso de esta materia. Asume la función de coordinación, siendo responsable de la ejecución de tres acciones concretas. Destacamos la firma del Convenio con EITB para el desarrollo por parte de estos últimos de programas en materia de convivencia democrática y deslegitimación de la violencia.

El segundo actor nombrado es el Departamento de Justicia y Administraciones Públicas, el cual, a través de la Dirección de Derechos Humanos, se encarga de impulsar la transversalidad y coherencia de las acciones de gobierno en materia de derechos humanos, realizando labores de coordinación al más alto nivel, junto con el Lehendakari. Es responsable de un extenso listado de acciones (21), entre las que destacan: Programa de capacitación en materia de convivencia democrática y derechos humanos; Seminarios internacionales de derechos humanos; Firma de convenios de colaboración con organismos internacionales expertos en derechos humanos y en educación para la paz (ACNUDH, UNESCO, CONSEJO EUROPA).

En tercer lugar, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, que intervendrá a través de la Dirección de Innovación Educativa, función encaminada a la organización de los centros y a la formación del profesorado. Es decir, apoyar y promover todo tipo de acciones y discursos tendentes a difundir los valores de cultura de paz y convivencia en las escuelas. Se presentan ocho acciones, destacando la modificación del currículo: Educación para la ciudadanía.

El punto 9.4 versa sobre el papel del Departamento de Educación, el cual a través de la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria, es el encargado de las acciones en materia de educación no formal e informal. Como ejemplo citamos los cursos de formación para jóvenes sobre educación para la paz y los derechos humanos.

Por su parte, el Departamento de Interior, por medio de la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, es el garante de la interlocución con las víctimas y sus asociaciones. Entre las seis acciones a desarrollar se encuentran las campañas de publicidad orientadas a la difusión y fomento de valores democráticos y de reconocimiento de las víctimas del terrorismo.

El subapartado sexto está destinado a las Diputaciones Forales y Eudel. La información correspondiente a este epígrafe se aborda en el apartado II. 2.- de este trabajo.

10.- Documentación

Se refiere a un número total de seis textos utilizados en la elaboración de la reformulación del Plan 2008-2011.

11.- Documentos anexos: Fichas individualizadas de las acciones.

Con la aportación de una ficha por cada acción, el documento proporciona de forma sencilla datos relevantes sobre la acción, como son: quién la realiza; destinatario; presupuesto; líneas estratégicas; programa estratégico; indicadores de evaluación.

d') Acciones concretas realizadas o presupuestadas para su ejecución en el año 2011²⁴⁰.

- Modificación del Decreto de Currículo de Educación para la Ciudadanía.
- Modificación del Decreto 85/2009, de 21 de abril, por el que se crea el Observatorio de la Convivencia.
- Reformulación de Bakerako Urratsak.
- Seminario de formación y experimentación en la Competencia Social y Ciudadana.
- Reformulación de "Historias que nos marcan".
- Bakegune eskola.
- Proyecto UEPI²⁴¹.
- 3 cursos Garatu "Educación para la Ciudadanía".
- 3 cursos Garatu "Educación para la Paz desde la Tutoría y a través del teatro-forum".
- Educación para la Paz en la capacitación inicial del profesorado.
- Jornadas de reflexión acerca de la violencia, la paz y las víctimas.
- Subvenciones a las Asociaciones de madres y padres de Alumnos y Alumnas + Federaciones y confederaciones y cooperativas de madres y padres.
- Títeres y Educación para la paz.
- Jornadas para Coordinadores de Planes de Convivencia 1º año (2 ediciones 2009-2010 y 2010-2011).
- Guía de orientaciones para los planes de convivencia y los observatorios de los centros escolares.
- Cursos de formación para jóvenes sobre educación para la paz y los derechos humanos.

²⁴⁰ Información recogida del "Apartado 11.- Documento anexo: Fichas individualizadas de las acciones" del "Plan de Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia (2010-2011)". Algunas de las acciones, si bien están presupuestadas se encuentran sin ejecutar, téngase en cuenta que el Plan está diseñado para ser aplicado en el bienio 2010-2011.

²⁴¹ Un proyecto de carácter socio-comunitario que trabaja fundamentalmente en el impulso de valores ciudadanos, implicando en su desarrollo a todos los agentes que integran la comunidad.

- Programa de formación y capacitación anual de líderes mediadores comunitarios en educación para la paz y los derechos humanos.
- Revisión y adecuación de las guías didácticas en materia de educación en valores y cultura de paz e impulso en la utilización por el profesorado y alumnado de los cursos de formación de monitorado y personal de dirección de tiempo libre.
- Puesta en marcha del Observatorio para la Convivencia Escolar de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Modificación de la línea de subvenciones para el desarrollo de programas de educación en valores y cultura de paz entre los jóvenes, incorporando elementos propiciadores de la deslegitimación ética y social de la violencia terrorista.
- Desarrollo en el Centro de Documentación del Observatorio Vasco de la Juventud de bloques temáticos sobre educación para la paz y los derechos humanos en programas dirigidos a jóvenes.
- Programa de sensibilización e intercambio cultural con jóvenes de otras Comunidades Autónomas y de otros países de la UE.
- Desarrollo de diferentes cine-forums para trabajar la educación para la paz y los derechos humanos en el ámbito de las universidades vascas.
- Campaña anual de información, difusión y sensibilización sobre la cultura de paz y los derechos humanos en ámbitos y espacios jóvenes.
- Organización de un foro de personas expertas sobre violencia juvenil y educación en valores.
- Seminario internacional dirigido a personas que trabajan con jóvenes en materia de cultura de paz y derechos humanos.
- Organización de foros y grupos de trabajo con jóvenes asociados y no asociados sobre políticas de educación para la paz y los derechos humanos, en el marco de las diferentes universidades vascas.

- Firma del convenio marco de colaboración con el ente público EITB para el desarrollo en los medios de comunicación públicos del programa de acción en materia de convivencia democrática y deslegitimación de la violencia.
- Apoyo al desarrollo de estudios universitarios de post grado sobre víctimas del terrorismo.
- Fomento de proyectos y actividades que contemplen el papel pedagógico de las víctimas del terrorismo en la Educación para la Paz.
- Colaboración para la presencia en las aulas del testimonio de las víctimas del terrorismo.
- Campaña de publicidad en relación a la memoria de las víctimas del terrorismo.
- Programa de capacitación en materia de paz y derechos humanos.
- Programa subvencional para proyectos de educación para la paz y los derechos humanos destinado a organizaciones sociales.
- Programa subvencional para proyectos de educación para la paz y los derechos humanos.
- Elaboración convenio de colaboración con el foro de asociaciones de educación para la paz y los derechos humanos.
- Investigación y reflexión en el ámbito universitario en materia de derechos humanos y por la paz.
- Fomento de estudios de postgrado de derechos humanos.
- Becas en materia de derechos humanos y educación para la paz
- Traducción y divulgación de textos en materia de derechos humanos y educación para la paz.
- Campaña anual de derechos humanos y paz.
- Seminario internacional de derechos humanos.
- Seminario de diversidad religiosa.
- Centro virtual de recursos "bakegune".
- Gestión y coordinación comisión interdepartamental.
- Colaboración gestión consejo consultivo.

- Jornada municipalista de buenas prácticas en educación para la convivencia democrática y los derechos humanos.
- Jornada de buenas prácticas en materia de tolerancia, fomento de los valores democráticos y los derechos humanos para cuerpos de seguridad.
- Convenio de colaboración con organismos internacionales de derechos humanos y educación paz.
- Promover operaciones estadísticas que pulsen la opinión pública, en particular de los/las jóvenes, en lo relativo a la convivencia democrática y la deslegitimación de la violencia en el País Vasco, a modo de evaluación del Plan.
- Coordinación superior de la ejecución de todas las acciones del Plan, así como de los órganos de gestión y coordinación del mismo (Comisión Interdepartamental y Consejo Consultivo).
- Intervención educativa a través del cine/teatro.
- Colaboración con la asociación de municipios vascos Eudel en las tareas de preservación y defensa de los espacios públicos como lugares de convivencia escolar de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

CAPÍTULO VI. EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS

Laura Pego Otero
Investigadora IVAC/KREI

Ana Isabel Pérez Machío
Profa. Titular Derecho Penal

A) Introducción

Previo a iniciar la valoración de las políticas sobre paz y reconciliación emprendidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el marco de las actuaciones realizadas por otras instituciones con incidencia en el territorio foral, debemos recordar cuáles han sido los parámetros en los que se ha desarrollado el presente informe.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el desarrollo de las políticas de paz y reconciliación debe girar en torno a la figura de las víctimas y el respeto de los derechos humanos. Siguiendo la clasificación de víctimas realizada, y habida cuenta de que el tratamiento de las víctimas del terrorismo ha sido objeto de un estudio separado, el presente capítulo centra su interés, junto a las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en el tratamiento por parte de las instituciones vascas y, en concreto, de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de las víctimas de violaciones de derechos humanos provocadas directa o indirectamente por agentes públicos o con su aquiescencia o tolerancia en el marco del contexto de violencia de motivación política, a las que deber extenderse el reconocimiento institucional de su derecho a la verdad (y la memoria), a la

justicia y a la reparación, así como las garantías de no repetición, por ser éstos los ejes vertebradores de toda política pública apropiada en materia de paz y reconciliación.

Dos limitaciones presenta, en todo caso, el análisis:

- De un lado, y coherentemente con lo en su momento explicado, la prioridad otorgada a la atención y tratamiento de las violaciones más graves de derechos humanos producidas, concretamente la vulneración del derecho a la vida y la violación del derecho a la integridad física y moral, con especial referencia a la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes. Esto viene justificado por su importancia y por la prioridad institucional otorgada; pero no ha de llevar a olvidar que las vulneraciones de derechos humanos producidas en el contexto de violencia de motivación política superan los ámbitos indicados y deberán ser, en el momento oportuno, objeto de abordaje paulatino en el marco de un progresivo proceso de paz y reconciliación.
- De otra parte, también se ha tenido presente la limitación competencial de la Diputación Foral de Gipuzkoa en relación a la presente temática. Más aún si cabe, teniendo en cuenta la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*. La aprobación por parte del Parlamento Vasco de la misma atribuye el liderazgo de esta clase de políticas al Gobierno Vasco, debiendo la Diputación, en el marco de sus competencias, apoyar, impulsar e incluso, incorporar nuevas iniciativas que complementen, en todo caso, las ya desarrolladas o que se encuentren en previsión de ser implementadas con la futura norma.

Por ello, las políticas públicas que a continuación se proponen se orientan en esta línea de actuación.

B) Evaluación de políticas

Entrando en la evaluación de las políticas y antes de proceder a las propuestas concretas de acciones, conviene indicar de entrada las lagunas detectadas respecto de las acciones ya desarrolladas en Gipuzkoa tanto por la Diputación Foral, como por otras instituciones.

En efecto, a la vista del concreto análisis realizado de las distintas acciones encaminadas hacia la paz y reconciliación, dos son los ámbitos que llaman la atención.

1. En primer lugar, por lo que a las políticas públicas en materia de derechos humanos se refiere, si bien son diversas las actuaciones desarrolladas por la Diputación Foral (en este ámbito, fundamentalmente desde la Dirección de Derechos Humanos), se observa, sin embargo, un abordaje genérico de la cuestión. Así, y salvo excepciones²⁴², predominan las acciones divulgativas (jornadas, congresos) sobre derechos humanos de temática general, pero alejada de la realidad gipuzkoana. En este sentido, sería de desear una mayor vinculación específica de las mismas a las políticas públicas de paz y reconciliación asociadas a la realidad vasca y, en concreto, a las políticas públicas encaminadas a la superación del contexto de violencia de motivación política objeto de nuestro informe.

²⁴² Téngase en cuenta las relativas a víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo.

2. En segundo lugar, resalta el olvido institucional de las que hemos llamado víctimas de violaciones de derechos humanos provocadas directa o indirectamente por agentes públicos o con su aquiescencia o tolerancia en el marco del contexto de violencia de motivación política. En efecto, la preocupación institucional relativa a las víctimas de terrorismo y las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo, se ha traducido en el desarrollo de diversas acciones; sin embargo, no ha sucedido lo mismo en relación con aquellas otras víctimas, respecto de las que el presente informe no ha detectado acciones concretas encaminadas hacia la solidaridad con las mismas; la Resolución 5/2008, de las Juntas Generales, en relación con la tortura y la incomunicación constituye una excepción en este marco, en el que la exigencia del perfecto funcionamiento del Estado de Derecho y de todos sus mecanismos de garantía y defensa de los derechos humanos se presenta como algo de especial relevancia.

Conviene en todo caso advertir que, lejos de ser ésta una omisión exclusiva de la Diputación Foral, se trata de una tendencia observada de forma general en el resto de Instituciones públicas, que en los últimos años -y a partir del primer Informe de la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco de 2008 (*Informe sobre Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la Violencia de Motivación Política*) que ha sido seguido por el *Informe de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, presentado por la Dirección de Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos, en sede parlamentaria, el 1 de diciembre de 2010- ha dado lugar a la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, aprobada por el Parlamento Vaco.

C) Acciones prioritarias

Concretadas las lagunas existentes, a continuación, pasamos a la propuesta de acciones prioritarias destinadas a corregir y complementar, a corto plazo, las ya existentes, en cada uno de los ámbitos en los que hemos procedido al análisis de las mismas, esto es:

1. Solidaridad con las víctimas;
2. No repetición: garantía y defensa de los derechos humanos;
3. Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz.

Tras estas acciones prioritarias se presenta, además, una propuesta de plan integral de derechos humanos, cuya finalidad es el desarrollo (a medio plazo) de unas políticas de derechos humanos con un enfoque transversal e integral, necesario en el ámbito de la realidad gipuzkoana.

a) Solidaridad con las víctimas

Siendo las víctimas del terrorismo objeto de un Estudio separado e independiente en el marco de este Proyecto nos ocupamos a continuación de las víctimas de violaciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política y que no encuentran cabida en el concepto legal de víctimas del terrorismo y de las víctimas de la guerra civil y del franquismo.

a') Víctimas de violaciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política, sin cabida en el concepto legal de víctimas del terrorismo

- **Apoyar**, tal y como se ha explicado anteriormente, al Gobierno Vasco para llevar a cabo las medidas recogidas en la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, aprobada por la Cámara Vasca.
- **Apoyar** la adopción por parte del Gobierno Vasco de medidas destinadas a proporcionar a estas víctimas la reparación y asistencia integral que se acuerden, **facilitando y agilizando** las gestiones burocráticas que, en su caso, correspondan a la Diputación para proporcionar de esta forma su pronto acceso a las mismas
- **Acercamiento** institucional y apoyo a estas víctimas, en particular, por medio del desarrollo de proyectos de investigaciones que permitan conocer de forma directa la realidad de este colectivo, sus necesidades, dando voz también a las mismas.

b') Víctimas del franquismo y la guerra civil

- **Apoyar** la creación por parte del Gobierno Vasco de la Comisión de la Verdad, que permita recoger denuncias e investigar las violaciones sufridas durante la guerra civil y el franquismo.

- **Apoyar** las iniciativas que tengan como objetivo facilitar o ayudar a la recuperación de documentos acreditativos de personas encarceladas y víctimas de la represión franquista.
- **Convocatoria de subvenciones** públicas para las exhumaciones de los cuerpos.
- **Creación** de un archivo sonoro de la memoria, que recoja de forma oral la historia de los ciudadanos de gipuzkoa, preservando del olvido y recuperando nuestro patrimonio histórico²⁴³.
- **Celebración de homenajes** y conmemoraciones públicas para preservar la memoria

b) No repetición: garantía y defensa de los derechos humanos

- **Reafirmar** su compromiso con la defensa y garantía de los derechos humanos y mostrar su disposición a colaborar con los organismos internacionales de derechos humanos.
- **Mostrar** de forma expresa su disposición a colaborar en materia de prevención contra la tortura con el Mecanismo Nacional de Prevención español (defensor del Pueblo) y el Subcomité Internacional de Prevención del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

²⁴³ Ejemplo de esta actividad es Ahoa <http://www.ahoaweb.org/historia-oral/entidades-patrocinadoras.php>

- **Apoyar**, en cuanto sea necesario, al Gobierno Vasco para llevar a cabo las medidas recogidas en la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, aprobada por la Cámara Vasca. Con remisión al contenido del informe²⁴⁴, realizado por la Oficina de Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos y presentado en Sede Parlamentaria el 1 de diciembre de 2010, la Proposición no de ley insta al Gobierno Vasco a llevar a cabo seis actuaciones concretas, entre las que destacan:
 - constituir un espacio institucional administrativo y dotarlo de estructura y recursos necesarios;
 - poner en marcha medidas y actuaciones destinadas a reconocer a dichas víctimas;
 - establecer las medidas normativas precisas tendentes a proporcionar reparación a éstas;
 - establecer un mecanismo accesible y cercano de contacto para las personas que se consideren víctimas.

- **Apoyar y colaborar** en la creación por parte del Gobierno Vasco de un Observatorio sobre la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes.

- **Informar, formar y divulgar** sobre el respeto y las garantías de los derechos humanos y en concreto, **desarrollar una labor de sensibilización** acerca de la gravedad e importancia de las violaciones de derechos humanos producidas en nuestro entorno, más cercano a la realidad gipuzkoana. Todo ello por medio de la celebración de Cursos, Seminarios, Congresos, Grupos

²⁴⁴ Informe titulado *Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*.

de discusión integrados por diferentes profesionales que trabajen en el ámbito de la justicia, seguridad, sanidad, etc.

Entre los destinatarios se distinguirían dos planos:

- Por un lado, profesionales de la seguridad y otros que por el desempeño de su actividad laboral requieran de una mayor formación en este ámbito, sin obviar que la formación proporcionada en estas materias pueda redundar en una mejora de la práctica profesional.
 - Por otro lado, la sociedad en general. Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente informe, el logro de una cultura de paz y de una convivencia pacífica duradera requiere de la concienciación de la totalidad de la sociedad en la garantía y promoción de los derechos humanos, con especial énfasis en los que ahora nos ocupan.
-
- **Subvencionar** el desarrollo de proyectos de investigación que versen sobre el análisis de la realidad gipuzkoana desde el prisma del respeto y promoción de los derechos humanos, permitiendo proponer actuaciones para mejorar la convivencia y la consecución de la paz.
 - **Convocar ayudas públicas** destinadas de forma específica a ONGs que trabajen en la divulgación y promoción de los derechos humanos a nivel local.
 - **Promover la reflexión y el debate** sobre políticas de paz y reconciliación entre la ciudadanía, aprovechando los mecanismos ya existentes de participación ciudadana, regulados por *la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio*,

*sobre participación ciudadana*²⁴⁵, destacando el proyecto “Gipuzkoa parte hartzen”²⁴⁶ o “Proceso G+20”²⁴⁷

- **Promocionar** entre las ciudades y pueblos gipuzkoanos el desarrollo de proyectos de mediación ciudadana, y su participación en programas como “La Red de pueblos y ciudades por la mediación y la convivencia” promocionados por el programa europeo ADR plus. Su principal finalidad será fomentar la cultura de paz y la convivencia entre los vecinos y entre éstos y sus administradores, acercando a la ciudadanía el instrumento de la mediación como alternativa para la resolución de conflictos.

c) Deslegitimación de la violencia y promoción y consolidación de una cultura de paz: plan integral de derechos humanos

El presente aspecto entronca directamente con el relativo a garantía y promoción de los derechos humanos, así como con el desarrollo de un plan integral de derechos humanos. Las acciones encaminadas hacia la deslegitimación de la violencia y la consolidación de una cultura de paz no se deben desligar de los dos aspectos ahora mencionados. Ahora bien, sin obviar las acciones orientadas hacia una cultura de paz ya desarrolladas por la Diputación Foral de Gipuzkoa, el desarrollo integral y transversal de las mismas nos obliga, por un lado, a remitirnos a lo propuesto desde la perspectiva de garantía y promoción de los derechos humanos, y por otro, a centrar básicamente la atención en el punto siguiente, esto es, la propuesta de desarrollo de un plan integral de derechos humanos, a través del que consideramos se deben encaminar las futuras políticas públicas.

²⁴⁵ <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2010/07/14/c1008253.pdf>

²⁴⁶

http://www.gipuzkoapartehartzen.net/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=6&lang=es

²⁴⁷ <http://www.estrategiag20.net/g20/proceso.php>

Siguiendo las directrices marcadas por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y dejando a un lado las cuestiones de alcance internacional o estatal, se recogen los polos siguientes como elementos centrales del contenido de un Plan Integral, que necesariamente habrá de adaptarse a las especificidades propias del contexto particular en el que se elabore y vaya a aplicar:

- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derechos civiles y políticos (con inclusión de los aspectos penales y penitenciarios, así como los relativos a otros lugares de detención)
- Especial protección a grupos vulnerables: Mujeres; Niños; Minorías étnicas; Personas discapacitadas; Enfermos mentales; Ancianos; Etc.
- Derechos colectivos
- Instituciones para la observación y defensa de los derechos humanos
- Educación en derechos humanos: en general, mediante campañas de sensibilización y otras, así como de manera específica para
 - alumnos de todos los niveles educativos (primaria, secundaria y universidad).
 - policías, funcionarios de centros de detención, jueces y abogados,
- Participación de la sociedad civil (con inclusión de ONGs)

Al compromiso general de adopción de medidas para el reconocimiento y respeto de los derechos de cada grupo, eliminando toda discriminación, debe unirse en cada ámbito el desarrollo de mecanismos de supervisión del cumplimiento de los objetivos y la realización de las correspondientes investigaciones y estudios para fomentar el correcto ejercicio y garantía de todos los derechos, creando las instancias de vigilancia y seguimiento específicos necesarios en las áreas más candentes.

La creación y establecimiento de un ente de control, seguimiento y evaluación de la aplicación del Plan en su conjunto es algo asimismo recomendado.

PARTE III

RESUMEN EJECUTIVO

José Luis de la Cuesta Arzamendi
Catedrático Derecho Penal UPV/EHU
Director IVAC/KREI

CAPÍTULO I. CONTENIDO Y DESARROLLO

Como ya se ha indicado el estudio realizado parte de principalmente de las dos investigaciones particulares realizadas: la primera, sobre la atención a las víctimas del terrorismo; y la segunda, de un corte más general, en torno a la evaluación de las políticas públicas en materia de paz y de reconciliación.

En ambos supuestos, los objetivos específicos de los estudios eran:

- 1) El establecimiento de un listado completo de las políticas públicas referidas particularmente al Territorio de Gipuzkoa, incorporando una descripción de las mismas y de sus líneas fundamentales.
- 2) La detección, en su caso, de las principales lagunas apreciables en cuanto a su alcance y extensión.
- 3) Todo ello con el fin de elaborar un conjunto de propuestas o pautas de actuación dirigidas al refuerzo en el Territorio histórico gipuzkoano de las políticas públicas relativas al impulso de la paz y fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo

A. Políticas públicas en materia de víctimas del terrorismo

El Estudio sobre “Evaluación de las Políticas Públicas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo”, desarrollado por la Dra. Elia Fernández Díez, parte, por ello, de la consideración de todos los instrumentos existentes en cuanto a la atención a las víctimas del terrorismo –instrumentos internacionales, disposiciones normativas,

actuaciones administrativas e institucionales, iniciativas así como medidas preventivas para el cambio de actitudes y comportamiento social desde la concepción de que la reparación incide en la erradicación de la violencia a medio plazo– y adopta como base un concepto integrador de víctimas del terrorismo, en la línea de la Ley 4/2008 del Parlamento Vasco, de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo, incluyente, por ello, de las víctimas de ETA, TRIPLE A, GAE, Batallón Vasco-Español y GAL.

Entendidas las víctimas del terrorismo como aquellas que injustamente han padecido daño, tanto físico o mental, sufrimiento emocional, pérdida económica o vulneración de sus derechos fundamentales, como consecuencia directa de un atentado terrorista. Junto al colectivo referido, denominado víctimas primarias, también han sido objeto de estudio las medidas relativas a los familiares de heridos o fallecidos, así como al colectivo de atención primaria en atentados terroristas que puedan presentar experiencias traumáticas. Todo ello sin olvidar otros efectos de la victimación generada por el fenómeno terrorista que también afecta a terceros (víctimas terciarias o vicarias) y, como es obvio, a todas aquellas personas objeto de la denominada “violencia de persecución”.

Pues bien, asumiendo un enfoque interdisciplinar particularmente dirigido a la identificación de buenas prácticas a partir del material bibliográfico e institucional disponible, el estudio ha tratado de completar la información accesible por estas vías con entrevistas específicas a determinados expertos y profesionales (incluidos representantes de fundaciones y asociaciones de víctimas del terrorismo) a los que en todo caso se garantiza la confidencialidad y anonimato en su momento prometidos.

B. Políticas Públicas en materia de paz y reconciliación

Por su parte, y sin dejar de llegar al establecimiento y delimitación de las políticas públicas en materia de paz y reconciliación, el Estudio sobre

“Evaluación de las Políticas Públicas en materia de paz y reconciliación”, elaborado por Laura Pego Otero y Ana I. Pérez Machío, adopta como es natural una perspectiva más general.

En este sentido, partiendo de una primera contextualización sobre la realidad respecto de la cual se enfocan las particulares políticas públicas, se entra a continuación en el esfuerzo de concreción del concepto de paz, no tanto para su completo desentrañamiento, lo cual constituye una tarea que excede con mucho lo buscado en el Estudio, sino como aproximación conceptual de carácter instrumental y, sobre todo, para la detección de aquellos elementos que los autores y las experiencias habidas en otros lugares señalan como favorecedores del desarrollo de una cultura de paz y de una convivencia pacífica duradera. En la misma línea, se incorpora al Estudio una profundización en la denominada “Justicia Transicional” y se traen a colación los “Principios de Chicago”, en cuanto propuesta internacionalmente acuñada y muy respetada de ejes vertebradores de políticas públicas que tiendan hacia la reconciliación, solidaridad y, en última instancia, la garantía y promoción de los derechos humanos, desde una perspectiva de cultura de paz integral.

Constatado que el respeto por los estándares internacionales para la superación de cualquier conflicto a partir de una visión global e integradora de una cultura de paz, vincula esta actuación al establecimiento de un adecuado sistema de garantías, y dada la prioridad que merece, con carácter general, la figura de las víctimas, el Estudio entra a continuación en la delimitación de las categorías de víctimas y de derechos lesionados, que, partiendo del colectivo de víctimas del terrorismo, debe verse completado por la consideración de otras víctimas de sufrimientos injustos e ilegítimos igualmente

presentes (como demuestra también la experiencia comparada) en el marco de todo contexto de violencia de motivación política: las víctimas de violaciones de derechos humanos provocadas directa o indirectamente por agentes públicos o con su aquiescencia o tolerancia; a ellas se añaden en nuestro contexto las víctimas de vulneraciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y la Dictadura Franquista, cuyas exigencias de verdad, justicia y reparación integral distan de estar completamente satisfechas. La presencia y adecuado tratamiento de todas ellas resulta ineludible en cualquier propuesta de políticas públicas que busque, como no puede ser menos, favorecer el camino hacia una convivencia pacífica duradera basada en la cultura de la paz y la promoción, garantía y respeto de los derechos humanos.

Delimitado lo anterior, y tras una descripción de los principales derechos humanos involucrados de cara a la verdad, la justicia, la reparación y el establecimiento de garantías de no repetición, el Estudio presenta un mapa global de acciones, a partir de la práctica internacional e interna referida a la aplicación de la justicia transicional y postconflicto. Esta, en efecto, permite distinguir una serie de líneas de fuerza en el listado general de políticas o acciones aplicadas a los colectivos equiparables a los indicados respecto las situaciones de violación de derechos descritas, las cuales comienzan por orientarse, comúnmente, a la puesta en marcha de programas efectivos de solidaridad y reparación integral de las víctimas, así como hacia el establecimiento de mecanismos de no repetición; todo lo cual debe completarse por políticas de cultura de paz que, desde la renuncia inequívoca a la violencia a la hora de la resolución de los conflictos, y muy en particular, de los conflictos políticos, busquen asegurar y asentar de manera firme los presupuestos elementales de la convivencia pacífica, aspecto en el que el respeto y garantía de los derechos humanos se prueba como algo decisivo. Es con base en este escenario conceptual y teórico que se lleva finalmente a cabo la evaluación de las políticas públicas y la propuesta de acciones concretas.

CAPÍTULO II. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A. Impulso de la paz

Si la verdadera paz no puede ser identificada de manera simplista con la ausencia de violencia, si la construcción de la paz requiere un esfuerzo permanente (y probablemente nunca acabado toda vez que el conflicto es inherente a cualquier sociedad compleja) de superación de la violencia estructural y cultural, que se manifiestan tantas veces en los distintos niveles de la vida social, los estudios (y la experiencia) demuestran que la superación de la violencia (y no digamos si ésta es bélica o política de perfiles terroristas) se presenta como un complejo proceso en el que, terminada la violencia y antes de llegar propiamente a la resolución, es preciso pasar por las fases de reconstrucción (caracterizada por la intensificación de la participación ciudadana en el diálogo, cooperación, empatía, responsabilidad, equidad y justicia) y la reconciliación. Esta, cuyo logro es ciertamente muy complejo (para muchos, hasta utópico en una sociedad moderna), sólo puede plantearse si el reconocimiento de las víctimas y victimarios se ve seguido por la garantía y despliegue de acciones dirigidas al aseguramiento de la verdad, la justicia, la reinserción y la rehabilitación social.

Por lo que se refiere a la fase de resolución, en una sociedad madura y democrática ha de abrir paso a programas y políticas efectivas de construcción de una convivencia pacífica, identificando como tal aquella que garantiza adecuadamente el respeto de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y en la que, por tanto, se despliegan esfuerzos apropiados y eficaces de contención y limitación al máximo de la violación de aquéllos (que, por exigencias de justicia no debería quedar impune). En este sentido, si convivencia pacífica se identifica con convivencia, probablemente no

exenta de episodios violentos, pero comprometida firmemente y garante eficaz de los derechos humanos, cultura de paz y cultura de derechos humanos también han de considerarse conceptos muy próximos, si no sinónimos, de aquí que el esfuerzo de construcción de una paz sostenible y duradera pase necesariamente por el desarrollo y consolidación de una cultura integral de los derechos humanos extendida y permanentemente reforzada en todas las capas de la población.

A la luz de los programas de justicia transicional, entre los que los Principios de Chicago alcanzan un importante peso específico (tanto para situaciones posbélicas como para afrontar otros tipos de situaciones conflictivas internas de los Estados), resulta muy difícil caminar hacia una paz positiva y duradera sin atender las exigencias de justicia, las cuales demandan, en primer término, que las violaciones sufridas sean investigadas y, en la medida de lo posible esclarecidas –entendiendo el derecho a la verdad como la obligación del Estado de mantener “la memoria” de lo ocurrido, evitando deformaciones de la historia como el revisionismo o el negacionismo–, garantizando a las víctimas un acceso eficaz a la justicia y su reparación integral.

El establecimiento de garantías efectivas de no repetición debería completar todo el proceso.

Pues bien, si la disolución de los grupos armados, la derogación de todas las leyes y jurisdicciones de excepción, la destitución de altos funcionarios relacionados con las violaciones de derechos humanos se constituyen en medidas importantes en esta línea, que conviene adoptar en cuanto sea posible, a medio y largo plazo el camino hacia la paz social y duradera acaba confluyendo con la senda del compromiso directo con los derechos humanos. Y es que, si como nos enseña la Sociología el conflicto es inherente a la vida social y el riesgo de la violencia está siempre presente, la paz, en cuanto convivencia pacífica, sólo puede predicarse allá donde, al margen de episodios puntuales – que naturalmente deben prevenirse, perseguirse y ser objeto de adecuada reparación–, el aseguramiento y garantía de los derechos de todos (empezando por los

más fundamentales) constituye una principal seña de identidad. De aquí que, internacionalmente, se insista en que la promoción y generalización de una cultura de paz sólo es verdaderamente posible en el marco de una cultura de respeto absoluto por los derechos humanos, en cuanto elemento sustantivo de la totalidad de los aspectos ahora mencionados.

a) Centralidad de las víctimas

A partir de los estándares internacionales –construidos sobre la base de una visión global e integradora de una cultura de paz, vinculada a la promoción y al respeto de los derechos humanos, en cuanto pilar fundamental de cualquier proceso de paz–, en una sociedad democrática la orientación de las políticas públicas en esta materia deberían inspirarse en los mecanismos de Justicia transicional (derecho a la verdad, a la Justicia, a la reparación y garantías de no repetición), en cuanto eje vertebrador de una situación de convivencia pacífica duradera. Y desde esta perspectiva, el impulso debe comenzar por la figura de las víctimas, de la garantía del respeto de sus derechos y de la reparación de las mismas, así como de las políticas públicas que, a tal efecto, pueden ser adoptadas desde una perspectiva institucional.

Tres son en el marco contextual analizado, los colectivos de víctimas considerados en el presente estudio:

- Las víctimas del terrorismo, entendiendo por tales, a la luz de la legislación vasca en vigor, las personas que sufran o hayan sufrido la acción terrorista o la acción de personas que, integradas formalmente o no en bandas o grupos armados, actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana. En esta línea, son víctimas del terrorismo las víctimas de ETA, las del GAL y las de

los grupos de extrema derecha (artículo 2 L 4/2008, de 19 de junio de Reconocimiento y Reparación a las víctimas de terrorismo).

- Las víctimas que, sin resultar integradas en el concepto anterior, han sufrido igualmente vulneraciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política. Se trata de un colectivo de víctimas que, habiendo sufrido de manera injusta e ilegítima lesiones graves de derechos humanos, principalmente como consecuencia de los abusos procedentes de agentes públicos o asimilados en el contexto de la lucha antiterrorista, no resultan contempladas por la legislación antiterrorista, de aquí que se configuren como una categoría autónoma e independiente, cuyo tratamiento está siendo abordada en sede parlamentaria a partir de los informes de la Dirección de Derechos Humanos (2008) sobre *Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la violencia de motivación política*, y más recientemente, del *Informe de Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, presentado por la Dirección de Víctimas de Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, a finales del año 2010, así como de la Proposición no de Ley aprobada por el Parlamento²⁴⁸.

²⁴⁸ Siguiendo los informes mencionados, la atención se ha centrado respecto de este colectivo en las violaciones más graves de derechos humanos, esto es, las vulneraciones del derecho a la vida y las relativas al derecho a la integridad física y moral, con especial referencia de la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes. Ahora bien, conviene indicar que la prioridad institucional razonablemente otorgada en este momento a las violaciones más graves de los derechos humanos más fundamentales, no debería llevar a olvidar la existencia de otra serie de violaciones, que requerirán igualmente de reconocimiento y reparación, en el momento oportuno, esto es, a medida que avance de manera paulatina y progresiva esa profundización y desarrollo de las políticas que, como la experiencia pone de manifiesto, naturalmente acompaña a todo proceso de paz y reconciliación. En todo caso, y como en los demás ámbitos la exigencia del carácter injusto e ilegítimo del sufrimiento o daño sufrido ha de ser también aquí esencial, si no se quiere, como advierten tantas veces los victimólogos, identificar todo sufrimiento con victimación: en efecto, si bien no hay duda de que victimación y sufrimiento van indisolublemente unidos, no todo aquel que sufre puede ser calificado de víctima, en sentido estricto.

- Las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo. Y es que, como enseñan los estudios comparados, la superación de las consecuencias de los conflictos bélicos supera a la generación que los vivió de manera directa y no deja de requerir durante décadas la adopción de medidas eficaces dirigidas al aseguramiento de la verdad y la memoria y a la reparación, así como al reforzamiento de las garantías de no repetición. En este sentido, más de 30 años después de la transición a la democracia, lo cierto es que la pluralidad y extensión de la violación de derechos humanos, en particular respecto de los opositores al régimen que se alzó con la victoria, nos sitúa a día de hoy en un escenario que continúa precisando del compromiso institucional.

b) Líneas de fuerza principales

La práctica internacional e interna referida a la aplicación de la justicia transicional y postconflicto, permite distinguir una serie de líneas fuerza en el listado general de políticas o acciones aplicadas a los colectivos equiparables a los indicados respecto de las situaciones de violación de derechos descritas.

Estas, de manera simultánea a la puesta en marcha de líneas de solidaridad con las víctimas, se orientan por lo común al establecimiento de mecanismos apropiados de no repetición, lo que parte necesariamente de la prevención y respuesta eficaz a las agresiones violentas y demás violaciones de los derechos humanos y fundamentales, en el marco de un sistema pleno de garantías civiles y políticas.

Ahora bien, una mirada a medio y largo plazo aconseja igualmente y de modo inmediato completar las acciones particulares anteriores con políticas encaminadas hacia la reconstrucción de la convivencia y de la consolidación verdadera de la cultura de la paz. Esta acción de reconstrucción de la convivencia, en la que deben participar activamente las víctimas, es fundamental no sólo para aliviar el sufrimiento, sino para evitar la exclusión y el aislamiento: ese escenario de escasa empatía para con ellas al que se ven sometidas y en el que no pueden dejar de vivir. Pues bien, en este esfuerzo de reconstrucción de la convivencia, el desarrollo de una praxis dirigida a fortalecer y promover la ética del respeto de los derechos humanos, como fundamento de las relaciones sociales, se presenta como algo esencial y requiere de la acción unitaria de todos los agentes políticos y de las instituciones públicas y sociales que articulan el tejido democrático.

Lo mismo cabe decir de la consolidación de la cultura de la paz. Esta ha de partir, por supuesto, de la renuncia por parte de los ciudadanos a la violencia a la hora de afrontar los conflictos. Pero requiere igualmente asegurar y asentar de manera firme las bases adecuadas de la convivencia pacífica, aspecto en el que el respeto y garantía de los derechos humanos se prueba como fundamental, de aquí la importancia de los planes integrales de derechos humanos.

c) Evaluación y propuestas

a') Solidaridad con las víctimas

Como ya se ha indicado, tres son los grupos de víctimas en los que se fija este Informe: las víctimas del terrorismo, las otras víctimas de vulneraciones de derechos

humanos en el contexto de violencia de motivación política y las víctimas de la Guerra civil y el Franquismo.

a'') Víctimas del terrorismo

La cuestión de la asistencia a las víctimas del terrorismo ha sido directamente abordada por el trabajo titulado “Estudio y evaluación de las políticas públicas en apoyo a las víctimas del terrorismo”, elaborado por la Dra. Elia Fernández Díez.

La evolución y desarrollo de las políticas de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo ha sido indudable en la última década, destacando como hitos más recientes, junto al Proyecto de Ley actualmente en tramitación en las Cortes Generales, la Ley del Parlamento Vasco 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo (BOPV de 1 de julio de 2008), con su más que interesante y destacada definición y clasificación de los derechos reconocidos

- a las víctimas del terrorismo: justicia, dignidad, reparación y participación;

- a las víctimas y a la sociedad: derecho a la verdad y derecho a la memoria; y

- a la ciudadanía vasca: derecho a la paz, la libertad y la convivencia.

El avance legislativo y en la práctica no impide, sin embargo, que sigan detectándose aspectos mejorables.

En este sentido, a partir de las entrevistas mantenidas, en particular, con las asociaciones de víctimas se destacan aspectos necesitados de una mayor cobertura y profundización, como la reparación e indemnización de los daños personales o el apoyo a las situaciones de dependencia, aspecto especialmente apropiado para el despliegue por parte de la Diputación Foral de sus competencias en materia de servicios sociales.

También el colectivo de personas amenazadas aparece como un colectivo necesitado de investigación específica y de un tratamiento adecuado como objeto de una victimación anticipada que repercute en todas las facetas de su vida (en particular, de su vida familiar) y que generalmente se cronifica, derivando en un gran desgaste de su desarrollo psicosocial y bienestar físico, psíquico y emocional y socio-laboral, lo que tantas veces les conduce a vivir en aislamiento y a la marginación.

El esfuerzo por la prevención de todo tipo de victimación secundaria y terciaria, aparece igualmente como una exigencia extendida hacia las instituciones y la propia sociedad.

A tal efecto, resulta oportuno, junto al trato personalizado y atención individualizada, ante las diferentes situaciones de victimación, el desarrollo y potenciación de las “condiciones ambientales” que potencien la capacidad humana de superación de la adversidad (y hasta de salir fortalecido de la misma), de modo que la acción de las herramientas compensadoras y/o preventivas sea efectiva. La deslegitimación de la violencia terrorista y la evitación de “humillaciones añadidas” (como la inadmisibles equiparación de los victimarios con sus víctimas) resultan en este ámbito elementos decisivos, al tiempo que lo es también el fomento de la intervención de las víctimas en el trabajo de reparación constructiva y de reconstrucción activa para

la prevención sin caer en el olvido y, en general, dar relevancia a la voz de las víctimas, como por ejemplo a través de la confección de historias de vida.

En todo caso, el trabajo realizado, tomando como referente las nuevas perspectivas de gestión compartida que viene caracterizando el quehacer institucional en la Diputación Foral de Gipuzkoa, ha permitido conocer la valoración por parte de las víctimas de las iniciativas recogidas en el Plan para impulsar la paz y el fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo de Gipuzkoa, y destacar una serie de orientaciones para el desarrollo de buenas prácticas en la atención institucional a las víctimas del terrorismo, que se recogen a continuación:

1ª) Superación definitiva de la “metáfora del avestruz”, mediante la intensificación de las acciones de sensibilización, empatía y acercamiento desde los medios de comunicación y la propia clase política, dirigidas al reconocimiento efectivo del sufrimiento de las víctimas y de la superación de la fase de rechazo.

2ª) Estas acciones institucionales deberían igualmente incidir en la integración positiva del significado de las reivindicaciones de las víctimas en pro de la verdad y la justicia, caminando así hacia un horizonte en el que las víctimas no incomoden, evitando su manipulación política y reafirmando su carácter prepartidario en la lucha por la deslegitimación del terrorismo y el impulso de una sociedad pacífica, no enfrentada. En este sentido, conviene ser especialmente cuidadosos en cuanto al destinatario de las acciones, evitando la mezcla y confusión de las situaciones de victimación, que puedan resultar en reacciones contrarias a la finalidad pretendida.

3ª) Refuerzo de las iniciativas ya existentes de visibilidad de todas las víctimas, tanto físicamente como de forma virtual (a través de la Web de la propia Diputación Foral). En este sentido, es especialmente significativa la alusión que se hace desde todas las asociaciones consultadas a la exigencia de otorgar una presencia, visibilidad específica a las víctimas de fuerzas y cuerpos de seguridad, colectivo especialmente olvidado.

4ª) En la misma línea, y con objeto de superar el recelo y efecto negativo que en las propias víctimas ha supuesto esa cultura prolongada de la no presencialidad, del mirar hacia otro lado, parece de especial interés la inclusión de consultas sobre la atención de las víctimas dentro de las iniciativas de participación ciudadana encuadradas en el programa “KUDEATUZ” promovido por la Diputación, con objeto de conocer mediante este instrumento la voz de las víctimas, a través de un tratamiento riguroso que evite la indeseada revictimación, así como la valoración de las actuaciones a través de las asociaciones de víctimas, pues si bien la mayoría de las víctimas no constan como asociadas, terminan acercándose a las asociaciones.

5ª) Repensar la participación de las víctimas desde las competencias de la Diputación Foral y proponer actuaciones para impulsar la presencia de las víctimas del terrorismo en el marco de los servicios sociales, actividades culturales, la ya citada web de la Diputación y, en general, la colaboración activa con las instituciones competentes en todas las medidas orientadas a la reparación integral y reconocimiento.

6ª) Dado el todavía frecuente aprovechamiento de las actividades festivas para homenajes a victimarios que tanto dolor causan en las víctimas, la creación de un

punto de observación en colaboración con los municipios y EUDEL para garantizar el protocolo de actuación ante actos ofensivos podría resultar una adecuada iniciativa en este punto. Igualmente, a partir de las entrevistas realizadas, y atendiendo a la demanda en ellas reiterada, se reproducen a continuación otras medidas y orientaciones puntuales subrayadas en relación con la orientación a seguir en el momento actual con el propósito de reparación integral de las víctimas del terrorismo:

1. Sensibilizar a la ciudadanía hacia la superación del olvido de las víctimas más castigadas por la violencia, miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, que constituyen el grueso de las víctimas de ETA; proporcionarles un espacio y colaborar en la subvención para sufragar la difusión de eventos sobre la atención a las víctimas.
2. Colaborar en el reconocimiento de las víctimas como testigos de la injusticia, evitando potenciar situaciones que favorezcan el victimismo
3. Realizar un seguimiento y atención de las asociaciones, favoreciendo las subvenciones y no burocratizando las ayudas. Tener en cuenta los principios rectores del documento suscrito para favorecer la reparación integral de las víctimas, del 23 de noviembre de 2010.
4. Dar voz a las víctimas, huyendo de un tratamiento esporádico en un día específico, así como evitar que existan actuaciones reiterativas, solapadas.
5. Solicitar a los ayuntamientos y EUDEL que procedan a denominar calles con nombres de víctimas del terrorismo, especificando esta condición.
6. Colaborar en la sensibilización social para favorecer el retorno de las víctimas que residen fuera de Euskadi

b'') Otras víctimas en el contexto de violencia de motivación política.

Si el desarrollo y despliegue legislativo y de medidas individualizadas y específicas en materia de víctimas del terrorismo, sin perjuicio de las posibilidades de mejora, puede considerarse ya importante, la situación es muy diversa en relación con las demás víctimas de injustas e ilegítimas vulneraciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política. Sólo recientemente los poderes públicos han comenzado a ocuparse de este tema, sobre el que se han elaborado los dos importantes informes mencionados:

- el *Informe sobre Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la violencia de motivación política*, presentado por el anterior Director de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, el Sr. Landa Gorostiza, en junio de 2008,
y

- el *Informe de Víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, presentado por la Dirección de Víctimas de Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, a finales del año 2010.

En la actualidad el Parlamento Vasco ha aprobado una *Proposición no de ley sobre víctimas de violación de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*.

Múltiples son, en este sentido, las razones que abogan por aprovechar la experiencia desarrollada en el área de las víctimas del terrorismo para extender a este colectivo un conjunto adecuado de acciones, tanto desde la perspectiva del reconocimiento de sus derechos a la verdad (incluida la memoria), a la justicia y a la reparación, como desde el prisma de las garantías de no repetición. Conviene, en este sentido, resaltar que estamos ante un colectivo – el de las violaciones más graves de derechos humanos (concretamente la vulneración del derecho a la vida y la violación del derecho a la integridad física y moral, con especial referencia a la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes)– sobre el que el repaso de las políticas actualmente existentes pone de manifiesto una relevante carencia de actuación. En efecto, si tanto en lo relativo a víctimas de terrorismo como a las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo, por parte de la Diputación se han desarrollado en los últimos años diversas acciones de distinto alcance, en relación con el colectivo de víctimas del que ahora nos ocupamos, dejando a salvo la Resolución 5/2008 de las Juntas Generales, en relación con la tortura y la incomunicación, el análisis no ha detectado acciones concretas encaminadas hacia la solidaridad con las mismas. Esto, lejos de ser una omisión exclusiva por parte de la Diputación Foral, supone además una tendencia general, que intenta ser corregida en la actualidad a través de la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, ya aprobada, y derivada del *Informe de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, presentado por la Dirección de Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos, en sede parlamentaria, el 1 de diciembre de 2010.

A la hora del examen de las posibles acciones a desarrollar también en este ámbito, conviene partir de la limitación competencial propia de las instituciones forales. Más aún si cabe, teniendo en cuenta la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de*

violencia de motivación política. La aprobación por parte del Parlamento Vasco de la misma atribuye, en efecto, el liderazgo principal de esta clase de políticas al Gobierno Vasco, correspondiendo a la Diputación Foral, en el marco de sus competencias, apoyar, impulsar e incluso, incorporar nuevas iniciativas que complementen, en todo caso, las ya desarrolladas o que se encuentren en previsión de ser implementadas con la futura norma. Las políticas públicas que a continuación se proponen se orientan, por ello, en esta línea de actuación, comprendiendo:

- En primer lugar, y como ya se ha explicado, el apoyo al desarrollo, en la línea de la política ya seguida con relación a las víctimas del terrorismo, de las medidas recogidas en la *Proposición no de ley sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, aprobada por la Cámara Vasca. En este sentido, y con remisión al contenido del informe realizado por la Oficina de Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos y presentado en Sede Parlamentaria el 1 de diciembre de 2010, la Proposición no de ley insta al Gobierno Vasco a llevar a cabo seis actuaciones concretas, entre las que destacan:

- constituir un espacio institucional administrativo y dotarlo de estructura y recursos necesarios;
- poner en marcha medidas y actuaciones destinadas a reconocer a dichas víctimas;
- establecer las medidas normativas precisas tendentes a proporcionar reparación a éstas;

- establecer un mecanismo accesible y cercano de contacto para las personas que se consideren víctimas.

- En particular, la acción de la Diputación Foral pueden encaminarse hacia la facilitación y agilización de las gestiones que, en su caso, correspondan a la Diputación para proporcionar el más pronto acceso a la reparación y asistencia integral que les corresponda.

- La Diputación puede también proceder al apoyo y acercamiento institucional a estas víctimas, en particular, por medio del desarrollo de proyectos de investigaciones que permitan conocer de forma directa la realidad de este colectivo, sus necesidades, dando voz también a las mismas, así como a las organizaciones que trabajan en la defensa de sus derechos.

- Por último, aunque no en importancia, la plena colaboración de la institución foral con la ponencia a crear para el impulso y seguimiento de las actuaciones a llevar a cabo a favor del reconocimiento y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de motivación política.

En todo caso, la existencia de diversas clases de víctimas no deja de plantear la cuestión (en particular, respecto de estas dos primeras categorías) acerca del modo más apropiado de proceder: concretamente, si conviene extender los programas existentes en materia de víctimas del terrorismo a las otras víctimas de graves violaciones de derechos humanos en el contexto de violencia de motivación políticas o si resulta más apropiado establecer una línea independiente y separada de intervención respecto de estas últimas víctimas.

La pregunta no tiene, probablemente, una solución unívoca y obliga por ello a distinguir en razón de los derechos que se trate de reconocer. Y es que los peligros de una victimación añadida de las víctimas del terrorismo están claramente presentes y deben tratar de evitarse por todos los medios. En este sentido, si en un contexto de superación (y hasta distancia temporal) de la violencia terrorista las cosas podrían ser tal vez distintas, en particular respecto de algunos derechos, como el derecho a la verdad o la memoria, la cautela debe ser máxima cuando todavía no se ha producido lo anterior. Por todo ello y sin perjuicio de que, contando con las propias víctimas y sus representantes, puedan encontrarse áreas o espacios comunes de intervención, el respeto a las víctimas del terrorismo y la prevención de todo riesgo de victimizaciones ulteriores a partir de la acción institucional aconseja en este punto no confundir los planos y tratar a cada colectivo de víctimas por sus líneas específicas.

c'') Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo.

También las líneas fundamentales de las políticas a seguir en materia de víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo se encuentran establecidas a nivel legislativo, siendo en este punto central lo dispuesto por la Ley 52/2007 promulgada el 26 de diciembre de 2007 (BOE 27 diciembre 2007), conocida popularmente como la Ley de Memoria Histórica.

Con base en ella son múltiples las acciones y programas desarrollados por las diferentes administraciones, dirigidos a garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo.

Siguiendo las líneas ya abiertas cabe destacar a tal fin el apoyo que la Institución foral puede brindar (o seguir prestando) a:

- las iniciativas dirigidas a facilitar la recuperación de documentos acreditativos de personas encarceladas y víctimas de la represión franquista;
- las exhumaciones de cuerpos, facilitando las correspondientes ayudas dirigidas tanto al asesoramiento de quienes deseen emprender las acciones oportunas, como para su efectiva realización y, en general, para las organizaciones de víctimas;
- la elaboración de mapas y creación de archivos para preservar la información sobre la violencia acaecida; en este sentido, la creación de un archivo sonoro que recoja de forma oral la historia de los ciudadanos de Gipuzkoa, parece de especial interés con el fin de preservar del olvido.
- la subvención de investigaciones (p.e. con base en denuncias) sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la guerra civil y el franquismo; ayuda para publicaciones; y otras acciones similares de apoyo al esclarecimiento de la verdad por parte de personas o entidades;
- la celebración de homenajes, conmemoraciones públicas.

b') Garantías de no repetición

La solidaridad con las víctimas no llega a ser plena si no se ve acompañada del esfuerzo por la implantación de mecanismos apropiados de no repetición. En el plano de

las agresiones terroristas esto pasa necesariamente por su desaparición, bien por voluntad propia de la organización o a partir de la prevención y respuesta eficaz a las agresiones violentas, que ha de extenderse a las demás violaciones de los derechos humanos y fundamentales, en el marco de un sistema constitucional de garantías civiles y políticas.

Evidentemente, la existencia de un adecuado marco constitucional de libertades civiles y políticas debe verse siempre acompañada por el seguimiento atento de la exigencia de su respeto y desarrollo por la legislación y prácticas ordinarias, de modo que, más allá de la pura declaración formal por el texto constitucional, “la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas”, de ahí la obligación que incumbe a todos los poderes públicos de remoción de “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y (...) la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art.9.2 de la Constitución de 1978). En todo caso, las acciones más directas e inmediatas para la garantía y defensa de los derechos humanos violados suelen consistir en las correspondientes reformas legislativas dirigidas a

- la tipificación y sanción adecuada, junto de los delitos de terrorismo, de todas las agresiones y violaciones de los mismos; y

- el establecimiento de mecanismos eficaces de investigación y persecución; así como

- el aseguramiento del respeto de los principios y garantías específicos en el plano de la ejecución y, muy en particular, en el ámbito penitenciario donde el desarrollo

del postulado de humanidad y sus correspondientes corolarios se presenta como especialmente relevante.

Al igual que en el caso de la persecución de las acciones terroristas, la lucha contra la impunidad obliga a la necesidad de adopción de medidas particulares y específicas de protección de todos los participantes en el proceso, también deben lanzarse acciones efectivas dirigidas a la no repetición por lo que respecta a las agresiones procedentes de agentes públicos, que sólo podrá tener éxito si se acompaña de mecanismos específicos de prevención y persecución.

En este sentido, por lo que se refiere a la prevención de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes, cabe subrayar como recomendaciones:

- La adecuada regulación de los supuestos de detención, con plena garantía del derecho a la asistencia letrada y el aseguramiento de un eficaz control judicial de la misma, así como con restricción legislativa y estricto monitoreo de las modalidades de detención incomunicada y de prórroga de la detención policial.
- La regulación igualmente de los espacios de detención y de la intervención de los médicos forenses en el seguimiento continuado de las situaciones del detenido, así como la autorización de sistemas de visitas en la línea del Convenio europeo.
- Atribución a una instancia independiente de la competencia para velar por el correcto funcionamiento de las autoridades y los funcionarios públicos,

evitando que existan espacios que puedan llegar a favorecer los abusos, las torturas y las detenciones ilegales.

- Establecimiento de un observatorio contra la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes.

Asimismo, la articulación de medios apropiados de información a la sociedad en general y de reflexión –a través de Cursos, Seminarios, Congresos, Grupos de discusión integrados por diferentes profesionales que trabajen en el ámbito de la justicia, seguridad, sanidad, etc.– en torno a la gravedad e importancia de las violaciones de derechos humanos producidas en el entorno, puede resultar de interés en este plano.

Ciertamente, el margen de maniobra que en este ámbito corresponde a la Diputación Foral es estrecho y parece más dirigido a los aspectos mencionados en último lugar que en otras direcciones. Conviene, con todo, indicar que, a la luz del análisis realizado y siendo varias las actuaciones desarrolladas por la Diputación Foral, en este ámbito, fundamentalmente desde la Dirección de Derechos Humanos de la misma, se observa por lo general (y salvo excepciones) un tratamiento de esta cuestión, sin vinculación específica a políticas públicas de paz y reconciliación asociadas a la realidad vasca y, en concreto, a políticas públicas encaminadas a la superación de la violencia producida en el contexto de motivación política, en cuanto objeto de nuestro informe. Predominan, en efecto, las acciones divulgativas (jornadas, congresos) sobre derechos humanos de temática y carácter general, dirigidas al fomento de la cultura de los derechos humanos.

A la luz de todo lo anterior, cabe proponer como acciones específicas a desarrollar por la Diputación en materia de garantía y defensa de los derechos humanos a corto plazo:

- La **reafirmación** de su compromiso con la defensa y garantía de los derechos humanos y de su disposición a colaborar con los organismos de derechos humanos, en particular, y en materia de prevención contra la tortura con el Mecanismo Nacional de Prevención español (Defensor del Pueblo) y el Subcomité Internacional de Prevención del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- El **apoyo** a la creación por parte del Gobierno Vasco de un Observatorio sobre la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes.
- **Informar, formar y divulgar** sobre el respeto y las garantías de los derechos humanos y, en concreto, **desarrollar una labor de sensibilización** acerca de la gravedad e importancia de todas las violaciones de derechos humanos producidas en el entorno de la realidad guipuzcoana. Todo ello por medio de la celebración de Cursos, Seminarios, Congresos, Grupos de discusión integrados por diferentes profesionales que trabajen en el ámbito de la justicia, seguridad, sanidad, etc. Entre los destinatarios convendría distinguir dos planos:
 - Por un lado, los profesionales de la seguridad y otros que por el desempeño de su actividad laboral requieran de una mayor formación en este ámbito, sin obviar que la formación proporcionada en estas materias pueda redundar en una mejora de la práctica profesional.

- Asimismo, la sociedad en general, pues el logro de una cultura de paz y de una convivencia pacífica duradera requiere de la concienciación de la totalidad de la sociedad en la garantía y promoción de los derechos humanos, con especial énfasis en los que ahora nos ocupan.

- **Subvencionar** el desarrollo de proyectos de investigación desde el prisma del respeto y promoción de los derechos humanos, permitiendo proponer actuaciones para mejorar la convivencia y la consecución de la paz en el marco de la realidad guipuzcoana.
- **Apoyo** específico a ONGs que trabajen en la divulgación y promoción de los derechos humanos a nivel local y provincial.

c') Deslegitimación de la violencia y consolidación de una cultura de paz

A medio y largo plazo todos los esfuerzos anteriores pueden resultar ineficaces si los derechos ciudadanos a la paz, la libertad y la convivencia no son objeto de una acción política de amplio espectro dirigida a su aseguramiento y desarrollo.

En efecto, en línea con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 4/2008, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, el aseguramiento de una convivencia pacífica requiere igualmente el despliegue de acciones efectivas que trabajen a favor de la deslegitimación de la violencia y de la promoción y consolidación de una cultura de paz, siendo instrumentos privilegiados para ello, entre otros:

- la educación para la paz y en derechos humanos

- el compromiso con los valores democráticos, los derechos humanos, la paz y la libertad, en general, y muy en particular por parte de los medios de comunicación; y

- las medidas activas de deslegitimación ética, social y política del terrorismo y de toda clase de violencia.

Entre las estrategias que, atendiendo a los principios y criterios generales aludidos se proponen desde diversas instituciones en este plano, ha merecido una especial atención en este Estudio el proyecto "Estrategias a plazo medio 1996-2001", de la UNESCO. Este, partiendo de las recomendaciones contenidas en la Declaración y Programa de acción sobre una Cultura de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 6 de octubre de 1999, recoge un número importante de acciones en materia de:

- a) Fomento de la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, la tolerancia y el entendimiento internacional

- b) Promoción de los derechos humanos y lucha contra la discriminación

- c) Apoyo a la consolidación de los procesos democráticos

- d) Prevención de conflictos y consolidación de la paz una vez terminados los conflictos

Particular interés presentan en este ámbito las propuestas integradas en este último punto, entre las que se destacan acciones que pueden inspirar la acción de la Diputación Foral de Gipuzkoa, como:

- Participar en la búsqueda de soluciones en cuanto a la prevención de conflictos, la ayuda de emergencia y la consolidación de la paz una vez terminados los conflictos
- Ayudar a establecer las bases intelectuales y morales de la aproximación entre las partes en conflicto
- Intercambiar información sobre las investigaciones y experiencias que se llevan a cabo para lograr la pronta detección de los conflictos y su gestión pacífica
- Crear una red de centros de investigación, institutos de defensa y estudios de estrategia y centros de investigación sobre la paz
- Creación de casas de cultura de paz
- Apoyar a los medios de comunicación que defiendan los valores de la coexistencia pacífica y la comprensión mutua
- Apoyar iniciativas que sienten las bases de una sociedad democrática, pluralista y participativa en el período de reconstrucción de las sociedades

- Crear sistemas de capacitación intensiva y diversificada, adaptada a las necesidades de cada educando que permita una segunda oportunidad para desarrollar las potencialidades
- Capacitación en medios de gestión de conflictos

En esta línea, además de la participación de la Diputación Foral en los programas generales abiertos en la Comunidad autónoma vasca, particularmente, en cuanto a líneas, currículos, material educativo y prácticas pedagógicas, cabe recomendar especialmente, junto a propiciar el diálogo entre los responsables de los medios de comunicación, la edición y la difusión a fin de que establezcan los límites de la violencia transmitida por dichos medios, la intensificación de su compromiso con:

- La reflexión y el debate sobre políticas de paz y reconciliación entre la ciudadanía, aprovechando los mecanismos ya existentes de participación ciudadana, regulados por *la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana*, destacando el proyecto “Gipuzkoa parte hartzen”, y “Proceso G+20”
- La promoción entre las ciudades y pueblos guipuzcoanos del desarrollo de proyectos de mediación ciudadana y su participación en programas como, por ejemplo, “La Red de pueblos y ciudades por la mediación y la convivencia” (promocionados por el programa europeo ADR plus) o similares, cuya principal finalidad es fomentar la cultura de paz y la convivencia entre los vecinos y entre éstos y sus administradores, acercando a la ciudadanía el instrumento de la mediación como alternativa para la resolución de conflictos.

- Y, con carácter general, la lucha contra el negacionismo o reduccionismo respecto de los hechos violentos y victimación ocurridos, que –como la experiencia comparada ha puesto de manifiesto– tan negativos efectos tienen respecto de la transformación cultural requerida para la reducción de la violencia y para sentar las bases de la no repetición.

d') Plan integral de Derechos humanos

Las propuestas de la UNESCO insisten ya en la importancia de los derechos humanos en el seno de cualquier acción dirigida a la construcción y desarrollo de la cultura de la paz. Y es que, ciertamente, instrumento privilegiado en el esfuerzo de construcción de una verdadera cultura de paz, siempre inacabado, es la planificación integral de derechos humanos.

En efecto, el logro de una sociedad totalmente en paz no deja de ser un bello ideal en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la presencia del conflicto y la imposibilidad de desterrar de modo absoluto la violencia en las relaciones personales, familiares y sociales. De aquí que, al tiempo que se fomenta y consolida la cultura de la paz, el esfuerzo ha de dirigirse simultáneamente a la consecución de una sociedad sustentada sobre pilares sólidos, que permitan asegurar un trabajo permanente y eficaz a favor de una convivencia pacífica, entendiéndose por tal aquella que, sin perjuicio de sus episodios conflictivos y de sus brotes de violencia, encuentra su fundamento en el compromiso individual y colectivo de sus integrantes por el respeto de los derechos humanos de todos y de cada individuo.

Desde esta perspectiva, la adopción de medidas de sensibilización a favor del respeto de los derechos humanos, a través de acciones de muy diverso corte y alcance resulta una iniciativa del mayor interés.

Pero no sólo esto, también y con mayor razón presenta el mayor de los atractivos la traducción del compromiso institucional y colectivo por la garantía y desarrollo de los derechos humanos en un Plan integral y transversal de defensa y promoción de los mismos, adaptado a las necesidades y circunstancias del Territorio y objeto de seguimiento y evaluación permanentes, el cual, junto a la mejora sustantiva del respeto de los derechos humanos, persiga simultáneamente:

- facilitar la coordinación entre las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales con respecto a las actividades desarrolladas sobre los derechos humanos;
- promover una mayor conciencia sobre los derechos humanos en la sociedad en general y en sectores determinados de la misma, que favorezca y asegure su mayor respeto.

En este orden de cosas, las directrices marcadas por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, subrayan que el desarrollo de un Plan de acción de derechos humanos ha de realizarse en diversas fases:

- Preparación, en la cual los principales organismos e instituciones tendrán que hacer frente a la planificación del proceso de elaboración del

plan así como al diseño de la participación ciudadana en las consultas iniciales.

- Desarrollo, fase destinada a profundizar en la conceptualización del plan de acción aplicable al territorio en concreto, intensificando a su vez el proceso de consulta sobre la sociedad civil; se aconseja la preparación previa de un informe sobre la situación de los derechos humanos en el territorio, que permita identificar las prioridades, cuáles son las cuestiones que merecen especial atención, así como los grupos más vulnerables.

- Aplicación y seguimiento, que se solapa con la ejecución implicando el ajuste de los objetivos marcados y las actividades propuestas para adaptarse a las circunstancias de la práctica.

- Evaluación, para comprobar el logro de los objetivos marcados y, en su caso, proponer mejoras que permitan optimizar el plan.

En cuanto a la propuesta (de carácter general y no preceptiva) que ofrece el Manual de Naciones Unidas, dejando a un lado las cuestiones de alcance internacional o estatal, se recogen los polos siguientes como elementos centrales del contenido de un Plan Integral, que necesariamente habrá de adaptarse a las especificidades propias del contexto particular en el que se elabore y vaya a aplicar:

- Derechos económicos, sociales y culturales

- Derechos civiles y políticos (con inclusión de los aspectos penales y penitenciarios, así como los relativos a otros lugares de detención)

- Especial protección a grupos vulnerables: Mujeres; Niños; Minorías étnicas; Personas discapacitadas; Enfermos mentales; Ancianos; Etc.

- Derechos colectivos

- Instituciones para la observación y defensa de los derechos humanos

- Educación en derechos humanos: en general, mediante campañas de sensibilización y otras, así como de manera específica para

- alumnos de todos los niveles educativos (primaria, secundaria y universidad).
- policías, funcionarios de centros de detención, jueces y abogados,

- Participación de la sociedad civil (con inclusión de ONGs)

Al compromiso general de adopción de medidas para el reconocimiento y respeto de los derechos de cada grupo, eliminando toda discriminación, debe unirse en cada ámbito el desarrollo de mecanismos de supervisión del cumplimiento de los objetivos y la realización de las correspondientes investigaciones y estudios para fomentar el correcto ejercicio y garantía de todos los derechos, creando las instancias de vigilancia y seguimiento específicos necesarios en las áreas más candentes.

La creación y establecimiento de un ente de control, seguimiento y evaluación de la aplicación del Plan en su conjunto es algo asimismo recomendado.

B. Fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo

Los derechos a la verdad y a la memoria son considerados por la Ley 4/2008 de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo como derechos de las víctimas y de la sociedad, debiendo los poderes públicos:

- contribuir 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;

- impulsar, a tal objeto, medidas activas dirigidas a:

a) Asegurar el recuerdo y reconocimiento de las víctimas, procurando la participación, presencia y centralidad de las víctimas en las iniciativas dirigidas a garantizar que las víctimas sean tratadas con respeto a sus derechos

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.

c) Identificar a las víctimas cuando su identidad o paradero no sea conocido, o conocer, en caso de fallecimiento, el lugar donde fueron enterradas.

- promover el asentamiento de una memoria colectiva que contribuya a la convivencia en paz y libertad y a la deslegitimación total y radical de la violencia, subrayando como elemento esencial el significado político de las víctimas del terrorismo, concretado en la defensa de las libertades encarnadas en el Estado democrático de derecho y el derecho de la ciudadanía a una convivencia integradora, así como el reconocimiento social de su ciudadanía.

En esta materia el estudio realizado se ha dirigido a consultar a las víctimas entrevistadas acerca de su conocimiento y valoración del Plan de impulso de la paz y fortalecimiento de la memoria de las víctimas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, así como tratando de detectar las demandas principales provenientes de este sector de cara a orientar la respuesta institucional hacia el fortalecimiento de la memoria.

A continuación se resumen las valoraciones y propuestas recibidas.

Por lo que respecta al Plan de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de impulso de la paz y de fortalecimiento de la memoria de las víctimas, cuya valoración es en general positiva, el estudio ha recogido diversas propuestas y comentarios en relación con dos de las acciones previstas en el Plan.

- Así, respecto de la realización de proyectos de sensibilización social: exposiciones itinerantes, obras de teatro y cine fórum dedicados a la paz, derechos humanos y víctimas del terrorismo, la preocupación central se orienta hacia la conveniencia y necesidad de cuidar adecuadamente su planificación, tanto respecto de los agentes, desarrollo y seguimiento, como a la vista del objeto mismo de la exposición o actividad específica, buscando en la medida de lo posible un consenso social razonable con presencia de todas las voces y con objeto de fomentar actitudes de tolerancia y diálogo.

- En lo concerniente a la celebración anual, en colaboración con el conjunto de las instituciones públicas del Territorio, de un acto institucional de reconocimiento a las víctimas del terrorismo, se subraya la necesidad de realizar una planificación y seguimiento con expertos, trabajando previamente el consenso social y dando cabida a todas las víctimas. Con todo, en el caso de las fuerzas de seguridad, se alude a la conveniencia de celebración de un día específico para ellas con concesión de condecoraciones.

También son varias las demandas recibidas para orientar la respuesta institucional hacia el fortalecimiento de la memoria, que se sintetizan en el Estudio del modo siguiente:

*Trabajar unívoca y coordinadamente sin utilizar políticamente a las víctimas, favoreciendo una memoria inclusiva, poniendo el punto de mira en el acercamiento y la aproximación; de forma rigurosa, pero buscando un sentido prepartidario.

*Impulsar la actuación unívoca de las asociaciones en el trabajo de la memoria.

*Priorizar el trabajo de la memoria como un prerequisite para la reconciliación: a corto plazo se ve factible la desaparición de ETA, pero no sus problemas morales derivados.

*No vincular la memoria a la exigencia de perdón, sino al respeto y reconocimiento de los derechos de las víctimas.

*Colaborar con iniciativas educativas on line y presenciales, así como en la elaboración de un archivo oral.

*No caer en el anonimato mediante placas genéricas, sino potenciar las iniciativas trabajadas donde la víctima adquiera un valor específico

*Colaborar en reportajes, debates para los medios de comunicación, con el fin de que las iniciativas a favor de la memoria adquieran un carácter dinámico.

En cuanto a la valoración en torno a la idoneidad de determinadas iniciativas propuestas en materia de participación y memoria de las víctimas del terrorismo,

- La publicitación del reconocimiento social online, mediante secciones específicas en las Webs oficiales de municipios y órganos forales y gubernamentales, se considera muy positiva, siempre que se lleve a cabo a través de los correspondientes expertos y ponga especial cuidado en la evitación de toda posible revictimación.

- El hecho de promover la dedicación de algún un lugar público en memoria de las Víctimas, especialmente en las localidades donde haya ocurrido un atentado parece especialmente apropiado siempre que se refiera a las “víctimas del terrorismo” y, como se indica, se organicen simultáneamente medidas educativas. En este sentido, se insiste en la necesidad de trabajar de forma paralela para que lo que debe servir de memoria y recuerdo no acabe siendo un elemento de división, así como en la necesidad de eliminar los vestigios de apología de la violencia aún presentes, y que son percibidos por las víctimas como una grave violación de sus derechos. La inclusión en las sesiones de las Juntas Generales de una mención específica que recuerde que “tal día como hoy falleció (...) víctima del terrorismo”, se propone también como una medida complementaria por parte de los entrevistados.

- En lo concerniente a la reivindicación del papel de las víctimas en la defensa de la democracia y la deslegitimación del terrorismo en los actos

sobre la memoria, la propuesta se encamina a solicitar una mayor participación activa y compartida de las víctimas en tales iniciativas.

- Por último, se preguntó sobre la iniciativa de creación de un Centro de la Memoria para conmemorar, conservar, investigar difundir y servir de observatorio del fortalecimiento de la memoria de las víctimas.

La preocupación fundamental de las víctimas entrevistadas a este respecto, además de la decisión de si se tratará de un único centro en toda Euskadi o tendrá una presencia más amplia (hasta itinerante), es el aseguramiento de que será fruto del consenso de partidos, por ser éste un requisito elemental para garantizar la sostenibilidad de las experiencias. El Centro debería favorecer la conservación y difusión de la memoria, de forma que la ciudadanía pueda tener fácil acceso al mismo, e implicar a historiadores y educadores, asegurando la presencia y colaboración activa y específica, de todas las víctimas. En el Anexo III se recoge la documentación sobre la que se encuentra en la actualidad trabajando el Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo, que ha solicitado una comparecencia ante el Parlamento Vasco con objeto de impulsar la creación de este Centro que es de propugnar se diseñe, además de con estricta profesionalidad,

- desde la perspectiva de las víctimas,
- con base en un concepto de memoria incluyente, y
- contando con el mayor de los consensos.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.,

-“Desarrollo del modelo autonómico. Un balance”, en *Estudios sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco*. Edit. HAEE/IVAP, Oñati, 1991, pp. 31-54.

ALCEBO, M,

-*Militar en ETA. Historia de vida y muerte*. Edit. Aramburu, Donostia, 1996.

AMBOS, K,

-*El marco jurídico de la Justicia de Transición*. Edit. Temis, Bogotá, 2008.

-*Terrorismo, tortura y Derecho Penal. Respuesta en situaciones de emergencia*. Edit. Atelier, Barcelona, 2009.

AMNISTIA INTERNACIONAL,

-*Conference for Abolition of Torture. Paris 10-11 December 1973. Final Report*. Edit. Amnesty Internacional Publications, London, 1973.

- *La formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal sigue siendo marginal*. Edit. Amnistía Internacional España, 2011.

ARDILA, D.

- “Justicia transicional: Principios Básicos Los Derechos de las Víctimas en Procesos de Paz o de Transición a la Democracia”, en *Instituto Latinoamericanos de Servicios Legales Alternativos*. (ILSA), 2006”
<http://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/justicia/doc004.pdf>

ARRIETA ALBERDI, J.,

- “Las imágenes de los derechos históricos. Un estado de la cuestión”, en [Derechos históricos y constitucionalismo útil](#), Madrid, 2001, pp. 221-274.
- *Historia e identidades nacionales. Hacia un pacto entre la ciudadanía vasca*. Edit. Servicios Redaccionales bilbaínos, Bilbao, 2007.

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA,

- *El papel de las víctimas del terrorismo y de los movimientos sociales en un proceso de reconciliación. Talleres de trabajo*, en Cuadernos de Aiete I, Edit. Ayuntamiento de Donostia, Donostia-San Sebastián, 2010.

BASSIOUNI, M. (ed.),

- *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*. Edit. Antwerp, Oxford-Portland, 2010.

BELENGUER CEBRIÁ, E./ARRIETA ALBERDI, J/FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P.

- *La idea de España en la edad moderna*. Edit. Real Sociedad Económica de Amigos del País, Valencia, 1998.

BENDAÑA, A.,

- “What kind of peace is being built?. Critical Assessments from the South”, en *Tenth anniversary of Agenda for Peace for the International Development Research Centre (IDRC)*. 2003.

BONET PÉREZ, J./ALIJA FERNÁNDEZ, R.

- *Impunidad, Derechos Humanos y Justicia Transicional*. Edit. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbo, 2009.

BRUNI, L.,

- E.T.A. *Historia política de una lucha armada*. Edit. Txalaparta, Bilbao, 1987.

BUENO CIPAGUATA, M.A.,

- "La reconciliación como un proceso socio-político. Aproximaciones teóricas", en *Derechos Humanos y conflicto*, 2006, pp. 64 a 78, en http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-168269_archivo.pdf

CALDERÓN CONCHA, P.,

- "Teoría del conflicto de Johan Galtung", en *Revista de Paz y Conflicto*, núm. 2, 2009, pp. 60 a 81.

CARBONNIER, G.,

- *Conflict, Postwar Rebuilding and the economy. A critical Review of the literature*. Edit. UNRISD. Génova, 1998.

COLOMER, J. M,

- *Transiciones estratégicas: Democratización y teoría de juegos*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L.,

- "Atenuación, remisión de la pena e indulto de miembros de grupos terroristas", en *Cuadernos de Política Criminal*, 30, 1986, pp. 559 y ss.

- "Consideraciones acerca del delito de tortura a la luz del Convenio de Roma de 1950", en *Giza Eskubideak Europan / Los Derechos Humanos en Europa / Les droits de l'homme en Europe / The Human Rights in Europe*. Edit. Servicios de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1989, pp.190 y ss.

- *El delito de tortura*. Edit. Bosch. Barcelona, 1990.

- "Torturas y atentados contra la integridad moral", en *Estudios Penales y Criminológicos*, XXI, 1998, pp. 39-116.

- “Efforts to put an end to E.T.A’s terrorism: evolution, present situation and perspectives of future”, en *Annales Internationales de Criminologie / International Annals of Criminology / Anales Internacionales de Criminología*, vol. 47. ½, 2009, pp. 23-45.
- “Spanish Legislation on Historical Memory”, *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, victimization, and Post-Conflict Justice*, en M.Charif Bassiouni (ed.). Edit. Antwerp, Oxford-Portland, 2010, pp. 983-1000.

DE LA CUESTA ARZAMENDI , J.L./ MUÑAGORRI LAGUIA, I.(dirs.),

- *Clausura de medios de comunicación vascos. egin, egin irratia, euskaldunon egunkaria*. Edit. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL GOBIERNO VASCO,

- *Informe sobre Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la Violencia de Motivación Política*. Edit. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.
- *Plan vasco de educación para la paz y los derechos humanos: 2008-2011*”. Edit. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 2008.
- *La política de Derechos Humanos en Euskadi. Memoria de actividades de la VIII legislatura (2005-2009)*. Edit. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009.
- *III Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: la gestión democrática de la diversidad cultural nacional*. Edit. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009.

DE RIVERA/ BASABE BARAÑANO/ GONZÁLEZ CASTRO/ PÁEZ ROVIRA/
MARTIN BERISTAIN,

- *Superando la violencia colectiva y construyendo cultura de paz*. Edit. Fundamentos, Madrid, 2011.

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA,

- *Plan para impulsar la paz y fortalecer la memoria de las víctimas del terrorismo*. Edit. Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 2009.

- *La construcción de la convivencia. Plan para impulsar la paz y fortalecer la memoria de las víctimas del terrorismo* (CD). Edit. Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 2010

DIRECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO VASCO

- *Informe sobre víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la violencia de motivación política*. Edit. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 2008.

ELKARRI

- *Propuesta de Código ético para la solidaridad con las víctimas*, en <http://www.elkarri.org/actualidad/object.php?o=1696>

ETXEBERRIA, X,

- *Virtudes para la paz*. Edit. Bakeaz, Bilbao, 2011
http://pdf.escueladepaz.efaber.net/publication/full_text/116/EP24.pdf

FERNANDEZ, J,

“El sufrimiento en los conflictos violentos y su elaboración” en *Revista Baketik*, nº 6, marzo de 2009.

FISAS, V.,

- *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Edit. Icaria, 2001, Barcelona.

GALTUNG, J.,

- *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Edit. Bakeaz. Gernika Gogoratuz. Bilbo, 1998.

- “Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia”, en <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>.

GARAIGORDOBIL, M.,

- *Evaluación del programa Dando pasos hacia la paz*. Edit. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009.

GARCÍA ARÁN, M.,

- “La protección penal de la integridad moral”, en *La ciencia del Derecho Penal ante el nuevo siglo. Libro homenaje al profesor Doctor Don José Cerezo Mir*, editado por Díez Ripollés, Romeo Casabona, Gracia Martín e Higuera Guimerá. Edit. Tecnos. Madrid, 2002, pp. 1241 a 1257.

GILMAN, E,

- “What is Restorative Justice?”, en <http://www.sfu.ca/cfrj/fulltext/gilman.pdf>.

GOBIERNO DE ESPAÑA,

- *Plan de Derechos Humanos*, Edit. Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009.

GOBIERNO VASCO,

- *Plan de Paz y Convivencia*. Edit. Gobierno Vasco, 2006
ftp://gvas.euskadi.net/pub/gv/infogv/plan_paz_convivencia_030506_c.doc.

GRUPO TRANSCEND,

- “Trascender los conflictos. La perspectiva de Johan Galtung”, en *Revista Futuros*, núm. 13, vol IV, 2006, en <http://www.revistafuturos.info>.

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE,

- *The Chicago Principles on Post-Conflict Justice*. Edit. United States of America, 2007, en http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihri/pdf/chicago_principles.pdf

JAUREGI, F., VEGA, P.,

Crónica del antifranquismo (2). 1963-1970: El nacimiento de una nueva clase política. Edit. Argos Vergara, Barcelona, 1987

JAUREGI, G.,

- *Ideología y estrategia política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Edit. Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid, 1981

- *Entre la tragedia y la esperanza. Vasconia ante el nuevo milenio*, Edit. Ariel, Barcelona, 1996

LAMARCA ITURBE, I.,

- “El sistema de distribución de competencias entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos: aproximación a una realidad compleja”, en *Estudios sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco*. Edit. HAEE/IVAP, Oñati, 1991, pp. 421-479.

LAMARCA ITURBE, I./ VIRGALA FORURIA, E.,

- *El Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Edit. Facultad de Derecho de San Sebastián, Donostia-San Sebastián, 1987.

LAU HAIZETARA GOGOAN;

- *Comisión de la verdad de Euskal Herria*. Edit. Lau Haizaetara Gogoan, Bilbo. 2009.

LEDERACH, J.P.,

- *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Edit. Bakeaz. Gernika Gogoratuz, Bilbo, 1998.

LÓPEZ MARTÍNEZ, M.,

- “Transformaciones y reconciliaciones: cambios necesarios en el mundo actual”, en *Revista Futuros*, núm. 11, vol III, 2005, pp. 1 a 25.

LOKARRI,

- *Informe Primavera 2009* . http://issuu.com/lokarri/docs/informe_primavera

LUND, M.,

- “What kind of peace is being built? Taking stock of Post-conflict Peacebuilding and Charting Future Directions”, en *Tenth anniversary of Agenda for Peace for the International Development Research Centre (IDRC)*. 2003.

MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L.,

- “El contenido esencial del derecho a la integridad física”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, núm. 17, 1996, pp. 55 a 67.

MUÑOZ CONDE, F.,

- “Protección de bienes jurídicos como límite constitucional del Derecho Penal”, en *El nuevo Derecho Penal español. Estudios Penales en Memoria del Profesor José Manuel Valle Muñiz*, coordinado por Quintero Olivares y Morales Prats. Edit. Aranzadi. Pamplona, 2001, pp. 561 a 574.

MURUA URIA, I.,

- *Loiolako Hegiak*. Edit. Elkar berria, Donostia- San Sebastián, 2010.

NI AOLÁIN, F./CAMPBELL, C.

- “The Paradox of Transition in Conflicted Democracies” *Human Rights Quarterly* - Volume 27, Number 1, February 2005, pp. 172-213.

NORDQUIST, K.A.,

- “La reconciliación como concepto político: algunas observaciones y comentarios”, en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1326/1/52331523.pdf>.

OACNUDH,

- “Ejecuciones sumarias o arbitrarias”, Folleto Informativo Núm. 11.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS,

- *Handbook on Nacional Human Rights Plans of Action*, Edit UNITED NATIOS, New York and Geneva, 2002

OIANGUREN, M,

- *Experiencias pedagógicas entorno a la memoria de las víctimas del terrorismo y las dictaduras*. Edit. Bakeaz, Bilbao, 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,

- *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, 3 de enero de 1995*, en www.un.org/Docs/SG/agsupp.html.

PALACIOS ROMERO, F.,

- “Globalización, discurso belicista y estado de excepción universal. Sobre la necesaria institucionalización del derecho a la paz”, en *Revista paz y conflictos*, núm. 1, 2008, pp. 29 a 60.

PEREZ, K,

- *In memoriam 2002-2008 [Recurso electrónico]: reconocimientos sociales e institucionales a las víctimas del terrorismo*. Edit. Asociación Para la defensa de la dignidad humana, Bilbao, 2009.

PÉREZ MACHÍO, A.I.,

- *El delito contra la integridad moral del artículo 173.1 del vigente código penal. Aproximación a los elementos que lo definen*, Edit. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbo, 2005.

RETTBERG, A.,

- “Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, 2003, pp. 15-28.

REYES MATE,

- *Memoria histórica, reconciliación y justicia*, Edit. Revista Anthropos, Barcelona, 2010.

RODRÍGUEZ MESA, M.J.,

- *Torturas y otros delitos contra la integridad moral cometidos por funcionarios públicos*. Edit. Comares. Granada, 2000.

SUÁREZ PLAZAS, L.G.,

- *Posibilidades de un proceso de paz y reconciliación en Colombia con los principios de verdad, Justicia y reparación. El caso de las AVC*, en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1326/1/52331523.pdf>

TAMAYO SALABERRIA, V.,

- *Vasconia, la reivindicación política pendiente*. Edit. Erein, Donostia-San Sebastián, 2008

UPRIMNY, R./ SAFFON, P.,

- “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”, *Revista Futuros* nº 15, 2006, <http://www.revistafuturos.info>

VALLDECABRES ORTIZ, I.,

- “El Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal de 1994”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 163, 1994, pp. 1 a 5.

VARONA MARTINEZ, G;

- *Atención institucional a las Víctimas del Terrorismo en Euskadi, 2009*, Edit. Servicio de publicaciones del Ararteko, Vitoria, 2009



MoreBooks!
publishing



yes i want morebooks!

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at

www.get-morebooks.com

¡Compre sus libros rápido y directo en internet, en una de las librerías en línea con mayor crecimiento en el mundo! Producción que protege el medio ambiente a través de las tecnologías de impresión bajo demanda.

Compre sus libros online en

www.morebooks.es



VDM Verlagsservicegesellschaft mbH

Heinrich-Böcking-Str. 6-8
D - 66121 Saarbrücken

Telefon: +49 681 3720 174
Telefax: +49 681 3720 1749

info@vdm-vsg.de
www.vdm-vsg.de

