

José Luis de  
la Cuesta

# Convivència pacífica a Euskadi: perspectiva victimològica i de justícia restaurativa

Recepció: 16-10-2017 / Acceptació: 02-11-2017

Resum

La fi de l'activitat terrorista no ha suposat un terme final per a la victimització generada per ETA. Els seus efectes continuen presents en la societat basca, reclamant l'atenció institucional tant en la cura i reparació integral, com pel que fa a l'acleariment de la veritat i la lluita contra l'oblit i la impunitat, àmbits en els quals l'adopció d'una perspectiva victimològica i de justícia restaurativa resulten del major interès. Les exigències s'estenen igualment a les vulneracions de drets humans que es van generar des dels agents públics amb la seva aquiescència o tolerància. Cal insistir en les distàncies criminològiques i victimològiques existents entre tots dos fenòmens, i evitar la confusió en el seu tractament normatiu i institucional. Quant a la victimització procedent de l'abús de poder, una llei de prevenció de la tortura, maltractaments i reparació integral de les víctimes constituiria un instrument apropiat des de l'òptica victimològica, ateses les insuficiències que presenten els mecanismes penals i processals tradicionals.

## Paraules clau

Victimologia, Terrorisme, Memòria, Impunitat, Tortura, Abús de poder, Justícia restaurativa, País Basc, Pau

## Convivència pacífica en Euskadi: perspectiva victimològica y de justicia restaurativa

*El fin de la actividad terrorista no ha supuesto un término final para la victimización generada por ETA. Sus efectos siguen presentes en la sociedad vasca, reclamando la atención institucional tanto en el cuidado y reparación integral, como en lo relativo al esclarecimiento de la verdad y la lucha contra el olvido y la impunidad, ámbitos en los que la adopción de una perspectiva victimológica y de justicia restaurativa resultan del mayor interés. Las exigencias se extienden igualmente a las vulneraciones de derechos humanos que se generaron desde los agentes públicos con su aquiescencia o tolerancia. Conviene insistir en las distancias criminológicas y victimológicas existentes entre ambos fenómenos, y evitar la confusión en su tratamiento normativo e institucional. Por lo que se refiere a la victimización procedente del abuso de poder, una ley de prevención de la tortura, malos tratos y reparación integral de las víctimas constituiría un instrumento apropiado desde la óptica victimológica, dadas las insuficiencias que presentan los mecanismos penales y procesales tradicionales.*

### Palabras clave

Victimología, Terrorismo, Memoria, Impunidad, Tortura, Abuso de poder, Justicia restaurativa, País Vasco, Paz

## Peaceful Coexistence in the Basque Country: a perspective from victimology and restorative justice

*The end of terrorist activity has not brought to a definitive end the victimization generated by ETA. Its effects are still present in Basque society, demanding institutional attention both in comprehensive care and reparation and in the bringing to light of truth and in the struggle against forgetfulness and impunity, areas in which the adoption of a perspective grounded in victimology and restorative justice are of the greatest interest. Related demands also extend to the violations of human rights that were perpetrated by public agents or with their acquiescence or tolerance. It is important to insist on the criminological and victimological distances between these two phenomena, and to avoid confusion in their normative and institutional treatment. With regard to the victims of the authorities' abuse of power, a law for the prevention of torture and ill-treatment and the provision of comprehensive reparation of victims would constitute an appropriate instrument from a victimological point of view, given the inadequacies of traditional criminal and procedural mechanisms.*

### Keywords

Victimology, Terrorism, Memory, Impunity, Torture, Abuse of power, Restorative justice, Basque Country, Peace

## Com citar aquest article:

De la Cuesta Arzamendi, José Luis (2017).  
Convivència pacífica a Euskadi: perspectiva victimològica i de justícia restaurativa.  
*Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 67, 31-45

## La consolidació d'una convivència en pau passa per donar respostes adequades a la victimització

▲ L'anàlisi i avaluació de les experiències de justícia transicional fa clarament palès que, tant en els supòsits de transició política com de les “democràcies en conflicte” (afligides per una activitat terrorista estesa en el temps), la superació de la violència no sol ser resultat de la mera voluntat de canvi institucional i prou. Per contra, la consolidació d'una convivència en pau, tasca complexa que cap societat democràtica ha de deixar de banda, passa necessàriament, i en primer lloc, per donar respostes adequades a la victimització i a les exigències de justícia, sense les quals no resulten creïbles els necessaris esforços a favor d'una cultura de pau.

Les guies més rellevants de justícia transicional reconeixen ja la contribució decisiva de l'enfocament victimològic i de justícia restaurativa en el procés de superació de la violència. I ressalten la importància d'aquells programes de reparació que, basats en el “paradigma d'humanitat” (Subijana, 2012: 143) i a promoure la responsabilitat activa dels victimaris i de la societat, generen percepcions de “contingut positiu” (Dunkel, 1990: 115) i, com a experiències de justícia veritablement “victimal” (Beristain, 2011: 141), ahora que remouen “els fonaments de la justícia penal” (Giménez Salinas, Rodríguez, 2017: 72), van afavorint de manera eficaç l'èxit d'uns processos on la pressió i els interessos (macro)polítics per passar pàgina són sempre apressants.

La present contribució examina les claus fonamentals que, des del prisma victimològic i de la justícia restaurativa, es presenten a partir del cessament de l'activitat terrorista d'ETA. S'analitzen, així, les demandes de veritat, memòria i, sobretot, de lluita contra la impunitat provinents de les víctimes del terrorisme, i la manera en què es poden veure ateses, particularment en la línia restaurativa. La situació de les víctimes de vulneracions de drets humans generades en el context de violència de motivació política és també objecte d'atenció principal, sense perjudici de subratllar les diferències criminològiques i victimològiques que presenten els dos fenòmens. Tanquen la contribució unes consideracions sobre la necessitat d'adopció de garanties efectives de no repetició i l'esforç permanent de consolidació de la cultura de pau.

## Centralitat de les víctimes

A la llum dels estàndards internacionals, les polítiques públiques adreçades a l'enfortiment de la pau han de fixar-se de manera immediata en la victimització generada, buscant la reparació integral dels danys i sofriments injustos patits, per a la qual cosa cal garantir la seva investigació i un accés eficaç a la justícia.

Deixant al marge la qüestió de les víctimes de la Guerra Civil i del franquisme, respecte de les quals la necessitat d'una política efectiva de memòria històrica continua vigent, dos són els col·lectius principals de víctimes que destaquen en la situació basca actual:

- En primer lloc, per les seves pròpies característiques, significació política i extensió, les víctimes del terrorisme.
- Així mateix, les víctimes de la tortura i abusos de poder generats en aquest context per part d'agents públics o amb la seva aquiescència i/o tolerància.



## La victimització terrorista

A la dècada dels vuitanta van sorgir les primeres (i molt tímides) previsions reglamentàries en matèria de reparació de la victimització terrorista generada per ETA (De la Costa, 2009: 23 ss.). De mica en mica, va anar millorant una regulació que, només el 1999 va aconseguir nivell parlamentari amb la Llei de Solidaritat amb les víctimes del terrorisme, incorporant altres facetes del reconeixement com a víctimes i ampliant el marc de beneficiaris. Aquest abraça, en l'actualitat, no només la victimització generada per ETA sinó també les procedents del GAL, del Batalló basc-espanyol i d'altres grups d'inspiració anàloga, així com les víctimes de l'atemptat de l'11-M (2004) a Madrid, mereixent, com a conjunt normatiu (estatal i autonòmic), una valoració molt positiva en el marc comparat i internacional.

Deixant de banda la qüestió del legítim protagonisme social de les víctimes del terrorisme (De la Costa, 2003), així com els problemes que aquesta regulació troba no poques vegades a l'hora de la seva aplicació a causa de la rigidesa d'algunes de les instàncies competents<sup>1</sup>, tres són els reptes principals que es presenten, en particular a partir de la declaració d'ETA de cessament definitiu de la violència, d'octubre de 2011 (De la Costa, Varona *et al.*, 2014): l'aclariment de la veritat, la memòria i el rebuig de la impunitat.

Tres són els reptes principals: l'aclariment de la veritat, la memòria i el rebuig de la impunitat

## Veritat

L'aclariment de la veritat constitueix una prioritat essencial per a tota vivència victimitzadora, en la qual a la pregunta del perquè i del com ha succeït, s'uneix en certs casos la recerca dels familiars assassinats i/o desapareguts. No es tracta només d'un aclariment judicial, part del dret a la justícia, sinó del coneixement del que realment ha esdevingut: una veritat que, de manera directa, probablement només poden transmetre els victimaris (individualment o col·lectivament) i que certament ara per ara no sembla fàcil d'arribar-hi, essent imprescindible l'obertura i l'assaig de tot tipus de vies que puguin permetre fer-ho progressivament.

## Memòria

Molt vinculada a l'aclariment de la veritat, es troba la lluita contra l'oblit, la memòria: aquesta “forma modesta de justícia” davant del que és irreparable (Mate, 2008: 252) constitueix un punt central de preocupació de les víctimes, que la consideren tan important com altres formes de justícia vinculades a jutges i tribunals.

La fixació d'una memòria adequada, qüestió de gran actualitat gairebé arreu del món, és indispensable per a la deslegitimació total i radical de la violència, així com per a la consolidació d'una societat lliure i incloent. Però aquesta tasca, necessàriament col·lectiva, de cap manera es presenta com una cosa senzilla. Són molts els exemples històrics de manipulació de la memòria des del poder, imposant-se, celebrant i commemorant una història oficial poc o gens compatible amb la percepció del que han viscut amplis sectors de la ciutadania. La temptació de manipulació i abús de la memòria des d'altres sectors és també alta, en particular des dels entorns que donen suport a la legitimitat de la lluita violenta desplegada.

La construcció de la memòria hauria de partir del reconeixement de la complexitat històrica i la impossible reconstrucció del passat

La construcció de la memòria hauria de partir del reconeixement de la complexitat històrica i la impossible reconstrucció del passat, procurant un relat incloent, consensuat i compartit fins on sigui possible. Inspirat en els principis democràtics, de respecte, pluralitat i il·legitimitat de la violència, el relat hauria d'allunyar-se de les perspectives èpiques, que tantes vegades han inspirat les polítiques de memòria, o de la temptació estrictament criminològica (que s'esforça, sobretot, per conèixer i explicar les causes individuals i socials de les agressions violentes). En realitat, el relat hauria de ser primordialment victimològic: centrat en la victimització terrorista i construït a partir d'aquesta “mirada de les víctimes” (Mat, 2017) que pregunta i interpel·la: una mirada que força a la reflexió sobre la injustícia tant de la violència concreta soferta, com de la instrumentalització de la vida i integritat d'altres en la defensa d'un determinat projecte polític.

Només entès així, el compliment del deure de memòria es converteix en una manera, absolutament necessària, “obligada”, de “fer justícia” mitjançant el record, i d'anar responen al deute contret col·lectivament amb els qui més han patit (Elzo, 2014: 278, seguint Ricoeur).

Peça essencial per a la convivència en pau i llibertat, com a reconeixement social i polític del que ha passat, són diverses les iniciatives institucionals sorgides en aquest àmbit: el Mapa o el Dia de la Memòria, el Centre Memorial de Víctimes del Terrorisme (establert per l'Estat a Vitòria, en aplicació del que disposa l'art. 57 de la Llei 29/2011, de Reconeixement i Protecció Integral a les Víctimes del Terrorisme), l'Institut Basc de la Memòria, la Convivència i els Drets Humans (*Gogora*)... Per la seva banda, l'art. 8 de la Llei basca 4/2008 de Reconeixement i Reparació a les Víctimes del Te-

rorisme inclou la memòria entre els drets compartits per les víctimes del terrorisme i la societat (Capt. II, Tít. II), fet certament molt positiu, quant a “positivització de la memòria com a dret autònom” (De la Costa, Varona, 2015: 8), però que necessitaria una millor delimitació i desenvolupament pel que fa al seu contingut i abast, així com particularment pel que fa als deures institucionals i de la societat al respecte.

Via especialment apropiada de desenvolupament d’aquest dret compartit pot ser el treball al voltant de la memòria restaurativa (De la Costa, Varona *et al.*, 2015: 44 ss). Essent, per la seva pròpia naturalesa, notes essencials d’aquesta manera de memòria, la participació, inclusió, responsabilització, empoderament, prevenció i el suport fonamentalment en les narratives de les experiències victimals, a través de les activitats de memòria restaurativa “que no pretenen ser úniques, sinó complementàries d’altres activitats de memòria i, per descomptat, dels mecanismes de veritat, justícia, reparació i garanties de no repetició”, es persegueix el desplegament “d’actes significatius per a les víctimes, més enllà d’allò simbòlic, integrant tant com sigui possible la mirada reparatòria del victimari”, acollint, per tant, en trobades orientades a la reparació, “la participació activa de les víctimes (en un sentit ampli) i la responsabilització dels victimaris”, i comptant amb “la implicació compromesa de la societat més propera” (De la Costa, Varona, 2015: 8-9).



## Impunitat

Pel que fa al rebuig de la impunitat, la inquietud s’alimenta de l’experiència de processos de reconciliació i de pau saldats amb el tancament de processos, excarceracions massives i mesures de gràcia poc o gens acceptables (Varona, 2013: 215 ss). D’altra banda –i sense oblidar el risc d’impunitat social o històrica que deriva, entre d’altres, de la manca de memòria o d’una memòria falsa i de l’exigència de passar la pàgina amb celeritat<sup>2</sup>–, són moltes morts o assassinats sobre els quals, malgrat les crides d’alerta d’associacions i col·lectius de víctimes del terrorisme<sup>3</sup>, segueix sense recaure-hi resolució judicial definitiva: segons l’informe publicat el 2014 pel Govern Basc –que fixa en 927 el nombre total de víctimes per delictes contra la vida–, els percentatges de casos d’homicidi/assassinat pendents de clarificació són: 23,20% (dels 849 comesos per ETA), 24,39% (BVE), 37,03% (GAL) i 30% (altres) (Fonseca *et al.*, 2014: 22 ss).

El dret a la tutela judicial efectiva és un dret de les víctimes del terrorisme, que tenen el major interès, indubtablement legítim, en la persecució i sanció dels fets.

Socialment, i per tant també entre les víctimes del terrorisme, es troba molt estesa una perspectiva de la justícia que identifica el sentit d’aquesta amb la retribució: la imposició d’un mal que compensi el mal generat pel delicte.

Aquest enteniment de la justícia, que s'inscriu en la línia de la teoria absoluta de la pena, mira exclusivament cap enrere i ha trobat particular plasmació en múltiples reformes legislatives en matèria antiterrorista, dirigides a afirmar el compliment íntegre d'unes penes especialment llargues, en les condicions penitenciàries més dures (dispersió, primer grau) i dificultant als condemnats per delictes de terrorisme l'accés al tercer grau, als beneficis penitenciaris, a la llibertat condicional, etc.

Des de la perspectiva d'un Estat social i democràtic de Dret, és inacceptable fonamentar la justícia i la pena exclusivament en consideracions retributives

Des de la perspectiva d'un Estat social i democràtic de Dret, és inacceptable fonamentar la justícia i la pena exclusivament en consideracions retributives. Aquestes, que pressuposen necessàriament la culpabilitat, com a mínim han de combinar-se dialècticament amb les exigències de prevenció general i especial i amb el respecte dels principis de legalitat, necessitat i humanitat (De la Costa, 2009: 209).

D'altra banda, i sense perjudici de la valoració crítica que pugui suscitar des d'altres òptiques (com l'ètico-victimològica, la política, la social o la històrica), l'aplicació raonable de les possibilitats ofertes per la legislació en vigor per a la suspensió de la pena, suavització del règim de compliment, alliberament condicional (fins i tot l'exercici del dret de gràcia)..., no mereixeria qualificar-se d'afavoriment de la impunitat, ja que és a través d'aquesta normativa, i no d'altres instàncies, com es concreten en una societat democràtica els paràmetres de justícia compartits.

La participació comunitària a l'hora de la resposta penal pot, a més, jugar un paper important quant a la dimensió política i social del dany generat pel terrorisme

També aquí cal tenir molt presents les possibilitats que ofereixen noves modalitats de justícia, com l'anomenada justícia restaurativa (De la Costa *et al.*, 2014). A partir del rebuig formal de la injustícia i del mal produïts, la justícia restaurativa s'esforça a proposar alternatives a les penes tradicionals (o a les seves formes d'execució), buscant una reparació individual i social efectives mitjançant l'apropament entre victimari i víctima. La valoració positiva de nombroses experiències –socialment i per part de les víctimes afectades– avala l'interès d'aquest tipus d'iniciatives, que troben un suport creixent per arguments jurídics, socials, econòmics, ètics, etc. (Giménez Salinas, Rodríguez, 2017: p. 73), i sobre les quals es despleguen progressivament estàndards internacionals adreçats a assegurar unes bones pràctiques (Varona, Soletó, 2014). Essent un supòsit de qualsevol dels seus mecanismes la lliure voluntat dels participants i reclamant per a la seva aplicació, com de fet ja fa, el previ reconeixement formal i exprés (pel victimari) de la injustícia del mal i sofriments generats, la justícia restaurativa apareix com un instrument potencialment molt apropiat des del prisma de la realització de la justícia en una situació com la present, en què la participació comunitària a l'hora de la resposta penal pot, a més, jugar un paper important quant a la dimensió política i social del dany generat pel terrorisme.

*Excurs:* Per prevenir i atenuar el risc de victimització secundària<sup>4</sup>, és a parer meu en el marc del dret a la justícia com s'haurien de canalitzar les iniciatives que es suscitin en relació amb els presos i perseguits per la justícia.

Coneguda és la duresa de la normativa antiterrorista, una legislació caracteritzada per la intensificació (no poques vegades excessiva) de l'anomenada "victimització terciària"<sup>5</sup>, però en la qual "l'abandonament voluntari de la vinculació criminal" –unit, bé a la presentació o confessió, bé a l'evitació o disminució del perill, l'eliminació del delictes o perill o la col·laboració activa amb les autoritats– va constituir durant molt de temps la porta d'accés a l'atenuació i fins a la remissió de les penes. Abandonada legalment la possibilitat de remissió, les condicions per a l'atenuació es van anar enduint paulatinament, per bé que subsisteixen en l'art. 579 bis 3 i 4 CP. D'altra banda, són conegudes les escasses escales deixades a la reinserció per les diverses reformes intervingudes a partir del 2003, centrada a garantir el compliment íntegre i efectiu de les penes i que va introduir la referència a la petició expressa de perdó a les víctimes. Passant per alt altres qüestions que poden suscitar-se, d'ordre més tècnic (fins i tot de la llei aplicable en el temps), i sense menystenir la singular rellevància que la petició expressa i sincera de perdó arriba des de diversos prismes (molt particularment, el victimològic), convé, tanmateix, indicar que una lectura apropiada del Codi penal (substancialment coincident en aquest punt amb la llei penitenciària) no obliga a entendre que, de cara a obtenir la llibertat condicional, es requereixi indefectiblement aquesta petició expressa de perdó per part del victimari a la seva(es) víctima(es). L'anterior art. 90 del Codi penal va declarar de manera directa, i en interpretació autèntica, que "s'entendrà que hi ha pronòstic de reinserció social quan el penat mostri signes inequívocs d'haver abandonat els fins i els mitjans de l'activitat terrorista i a més hagi col·laborat activament amb les autoritats, be per a impedir la producció d'altres delictes per part de la banda armada, organització o grup terrorista, bé per a atenuar els efectes del seu delictes, bé per a la identificació, captura i processament de responsables de delictes terroristes, per a obtenir proves o per a impedir l'actuació o el desenvolupament de les organitzacions o associacions a què hagi pertangut o amb les quals hagi col·laborat"; un cop establert això, la "declaració expressa de repudi de les seves activitats delictives i d'abandó de la violència i una petició expressa de perdó a les víctimes del seu delictes "constituïa un dels mitjans a través dels quals podia acreditar (la llei deia "podrà" i no "haurà de") el que s'ha indicat; això, al mateix nivell que els possibles "informes tècnics que acreditin que el pres està realment desvinculat de l'organització terrorista i de l'entorn i activitats d'associacions i col·lectius il·legals que l'envolten i la seva col·laboració amb les autoritats". Certament, la reforma del 2015 (art. 90.8) elimina l'al·lusió explícita al "pronòstic de reinserció social", però manté pràcticament inalterat tota la resta del precepte (i segueix dient "podrà" i no "haurà de"), de manera que ha de continuar recolzant-se la interpretació mantinguda.



En tot cas, el cessament de la violència per ETA, en particular si, un cop lliurades les armes, s'acompanya finalment per l'exigible desaparició de l'organització, obre un nou escenari que no haurien de desconèixer ni un dret atent a la realitat social del temps en què ha d'aplicar-se (art. 3.1 CC), ni un sistema penitenciari orientat constitucionalment a la reeducació i reinserció

social (art. 25.2 CE). Menys encara si l'aprofitament de les escasses possibilitats legals (que convindria reconsiderar a la llum de les noves circumstàncies) s'emmarca en iniciatives similars a la de Nanclares (Pascual *et al.*, 2013), que tan alta valoració ha rebut des de la perspectiva de la justícia restaurativa. En aquesta línia, esdevenen de molt interès els treballs del Govern Basc, a partir del projecte *Hitzeman, la "via legal"*, dirigits a l'establiment de les "bases per a una norma que reguli les polítiques de convivència del Govern Basc en matèria de reinserció" (Fernández, 2017: 43 ss).

## **Víctimes de vulneracions de drets humans generades en el context de violència de motivació política**

Si el desenvolupament i desplegament legislatiu i de mesures individualitzades en matèria de víctimes del terrorisme (sense perjudici de les seves possibilitats de millora) pot considerar-se ja important, la situació és tota una altra en relació amb les altres víctimes d'injustes i il·legítimes vulneracions de drets humans generades en el context de violència de motivació política: per a elles –després d'avaluar l'experiència del Decret Basc 107/2012, que fa referència al període 1960-1978<sup>6</sup>–, es va promulgar la Llei 12/2016, de 28 de juliol, de reconeixement i reparació de víctimes de vulneracions de drets humans en el context de la violència de motivació política a la Comunitat autònoma del País Basc entre 1978 i 1999 (BOPV de 10 d'agost de 2016); la seva vigència es troba, amb tot, suspesa per efecte del recurs presentat pel Govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional.

Múltiples són les raons que advoquen per aprofitar l'experiència assolida en l'àrea de les víctimes del terrorisme per estendre a aquell col·lectiu un conjunt adequat d'accions, tant des de la perspectiva del reconeixement dels seus drets a la veritat (inclosa la memòria), a la justícia i a la reparació, com des del prisma de les garanties de no repetició. D'altra banda, també la justícia restaurativa compta amb models per a l'abordatge de les victimitzacions en matèria de tortura i tractes degradants amb interessants experiències, entre les quals destaquen les realitzades amb victimaris vicaris o altres processos parcialment restauratius sense presència de l'infractor, tot això en ple respecte dels estàndards internacionals i amb el suport de professionals molt preparats.

En tot cas, estem davant fenòmens criminològicament ben diferents, que així mateix se separen clarament en el pla victimològic, fet que aconsella no barrejar el tractament. Convé no oblidar, a més, que el fenomen de l'abús de poder excedeix amb escreix del que no pocs qualifiquen com "el context" (que sens dubte l'ha afavorit i agreujat) i està present fins a les democràcies més desenvolupades; d'aquí que no sigui sensat pensar que s'evaporarà amb



la desaparició d'ETA. D'altra banda, la victimització violenta generada a partir de les instàncies (para)oficials en els contextos de motivació política –que, juntament amb la gravetat de l'acció, comporta una gran desconfiança institucional i una percepció accentuada d'injustícia, derivada del fet que siguin les pròpies institucions, que ens haurien emparar, les que han violat els nostres drets més fonamentals– acostuma a presentar un tret essencial, propi de les violacions de drets humans i consistents en abús de poder: l'altíssim risc d'ocultació i impunitat. Això té importants i negatives repercussions a l'hora de la detecció i afirmació del que ha passat o del reconeixement de la condició de víctima, supòsit necessari per a qualsevol intervenció pública adreçada a la seva assistència i reparació. L'experiència palesa que no és raonable, en efecte, esperar del funcionament ordinari dels estaments oficials una fixació eficaça de la “veritat” en l'àmbit de la violència (para)oficial: la creació d'instàncies assessores o decisòries, integrades per persones amb visibilitat pública reconeguda i configurades com a òrgans independents, apareix per això com un recurs complementari, potencialment efectiu i de reforç de les decisions a adoptar. Aquestes decisions no necessàriament han de ser de naturalesa penal: no es tracta de determinar l'existència i la responsabilitat per un eventual delictes, sinó exclusivament de reconèixer (i, si s'escau, declarar) la presència d'una victimització injusta que demana reparació; un enfocament de la major importància a la vista del greu dèficit que, en l'atenció a les víctimes, es deriva de la generalitzada reconducció del reconeixement de qualsevol victimització a la declaració processal penal de la prova de realització del fet victimal per part d'un victimari eventualment declarat culpable. Les insuficiències d'aquest plantejament van portar ja fa temps a l'obertura d'altres vies oficials de declaració i reconeixement de les victimitzacions terroristes per part de la normativa específica en aquesta matèria: un exemple a seguir des del prisma victimològic, molt particularment en aquells àmbits, com el que ens ocupa, caracteritzats per un altíssim índex d'impunitat.

Un cop assumit que totes les víctimes mereixen una “reparació integral”, el repàs de les polítiques existents posa de manifest una rellevant manca d'actuació pel que fa a les violacions més greus de drets humans (De la Costa *et al.*, 2012: 304 ss), d'aquí la urgència de la intervenció, sense que pugui oposar-se a això el fet de la presència de “victimaris” entre aquestes víctimes, que no és exclusiu d'aquest àmbit (també entre les víctimes d'ETA hi ha hagut victimaris); a més, la pena d'inhabilitació absoluta posa importants límits en relació amb aquests delinqüents i no només per a la recepció d'honors...

Pel que fa a la memòria, que s'ha de construir de forma professional, sistemàtica, rigorosa i honesta, des de la mirada de les víctimes, el seu objectiu final ha de ser, com ja s'ha dit, assegurar els principis i bases de la convivència, deslegitimant la utilització de la violència com a instrument de la lluita política. Des d'aquest prisma, les víctimes del terrorisme presenten, sens dubte, un caràcter molt especial; però també les víctimes de la tortura



La victimització violenta generada a partir de les instàncies (para)oficials comporta una gran desconfiança institucional i una percepció accentuada d'injustícia

Totes les víctimes mereixen una “reparació integral”

i de violacions de drets humans incorporen perfils decisius, en reflectir la il·legimitat de la violació dels drets humans fins i tot en el marc d'un fenomen tan extrem com és la lluita contra el terrorisme, cosa que un Estat de dret ha de manifestar amb rotunditat. Una política de memòria compartida, incloent i construïda amb el major dels consensos per al reforçament del sistema i la legitimació democràtica davant dels qui l'agredeixen des de fora i davant dels qui des de dins no el respecten, hauria d'abordar tots dos tipus de victimització; cadascuna amb el seu tractament propi, tenint en compte la proximitat en el temps de la victimització patida, del perill de retroalimentació del discurs de les "dues violències" i, des del prisma de l'abús de poder, del fet que aquest excedeix de lluny al "context": en realitat, i sense perjudici d'aquelles iniciatives privades, individuals o col·lectives, que se suscitin respectuoses de la legalitat en vigor, les institucions no haurien de promoure, organitzar o donar suport a actes (conjunts) de memòria i/o reconeixement, que, per les seves característiques o a causa del rebuig per les víctimes o els seus representants, no resultin plenament conformes amb els principis restauratius.

## Garanties de no repetició

La solidaritat amb les víctimes no arriba a ser plena si no va acompanyada de l'esforç per la implantació de mecanismes i polítiques apropiats de prevenció i evitació del que ha passat

La solidaritat amb les víctimes no arriba a ser plena si no va acompanyada de l'esforç per la implantació de mecanismes i polítiques apropiats de prevenció i evitació del que ha passat. En el cas de les agressions terroristes, això passa necessàriament pel seu acabament, bé per voluntat pròpia de l'organització o a partir de la prevenció i resposta eficaç, institucional i social a les agressions violentes.

Cal cercar el mateix respecte de les altres violacions dels drets humans i fonamentals, a través de les corresponents reformes legislatives, plenament respectuoses de les llibertats civils i polítiques, que assegurin la millor tipificació i sanció de totes les agressions i, molt en particular, de la tortura, així com l'establiment de mecanismes eficaços d'investigació i persecució, i d'assegurament del respecte dels principis i garanties en el pla de l'execució i en l'àmbit penitenciari, on el postulat d'humanitat i els seus corresponents corollaris són quelcom a tenir especialment en compte.

Les característiques pròpies del fenomen de l'abús de poder i la lluita contra la impunitat aconsellen, de totes maneres, l'adopció de mesures específiques d'intervenció. En aquest ordre de coses, des de la nostra pròpia tradició i sobre tot de cara al futur, entenc que seria molt apropiat el plantejament d'una *lleï vasca de prevenció de la tortura i maltractaments i de reparació integral de les víctimes de l'abús de poder* (De la Costa, 2014: 371 ss). A través d'aquesta Llei podria manifestar-se el compromís públic d'aquest país a favor dels drets humans i contra l'abús de poder, establint els principis i pautes d'intervenció de les institucions públiques, així com l'estructura insti-

tucional per a la prevenció i per al complet tractament d'aquesta abominable victimització, amb el corresponent reconeixement dels drets de les víctimes (molt en particular, la seva reparació integral) i l'establiment de sistemes de fixació de la veritat que no depenguin del possible càstig dels culpables, atès l'ampli espai d'impunitat sovint detectat en l'àmbit de les conductes d'abús de poder.

En un text d'aquesta mena, el sentit i missió del qual seria mirar cap endavant a partir del reconeixement de l'experiència viscuda, també podria trobar un adequat encaix un conjunt de normes adreçades a completar la resposta a les víctimes de les violacions del passat, garantint el seu reconeixement i reparació en el marc d'un ampli acord parlamentari a favor dels drets humans i contra el risc d'abús de poder, expressat no (o no només) de manera simbòlica o merament pedagògica, sinó (també) mitjançant l'articulació de mecanismes preventius i reparadors efectius, i dotant aquesta acció d'una visibilitat i abast destacats, fet molt rellevant per a l'assoliment del necessari reconeixement públic de les victimitzacions sofertes.



## Consolidació d'una cultura de pau

En una societat complexa i plural, és difícilment imaginable una convivència sense conflictes i, per tant, exempta d'episodis violents. Per això, en la mesura en què els conflictes són un element normal de la vida comunitària, la convivència pacífica es dona quan, al costat de la renúncia col·lectiva a la violència il·legítima com a via de resolució de conflictes, es garanteix de manera normalitzada el respecte dels drets fonamentals dels ciutadans i es despleguen esforços apropiats i eficaços de contenció i limitació al màxim dels casos de violació dels mateixos, que, per exigències de justícia, no haurien de quedar sense resposta.

Essent la justícia i la llibertat supòsits de tota convivència veritablement pacífica, la reconstrucció del teixit social afectat per la violència obliga necessàriament a un important esforç d'extensió i de reforçament de la cultura democràtica, i molt en particular a la promoció de la cultura dels drets humans i de la dignitat humana com a substrats ètics de les relacions socials i basament de la convivència pacífica. Aquesta és una tasca que requereix de l'acció unitària de tots els agents polítics i de les institucions públiques i socials, i en la qual resulta així mateix essencial fomentar la participació activa de les víctimes, tant per alleujar el seu sofriment, com per evitar la seva exclusió.

La indispensabilitat, per a assegurar-se d'una convivència pacífica, del desplegament d'accions efectives que treballin per la deslegitimació de la violència i la promoció i consolidació d'una cultura de pau –aquesta necessària “gran transició de la força a la paraula... que progressivament transformarà

**La reconstrucció del teixit social afectat per la violència obliga a un important esforç d'extensió i de reforçament de la cultura democràtica, i la promoció de la cultura dels drets humans**

la mà alçada, la mà armada, en mà estesa” (Major, 2013: 36)–, és quelcom àmpliament reconegut des de la Declaració i Programa d’Acció sobre una cultura de Pau, aprovats per l’Assemblea General de les Nacions Unides el 6 d’octubre de 1999. En la mateixa línia, l’article 9 de la Llei Basca 4/2008, de Reconeixement i Reparació a les Víctimes del Terrorisme, declara com a drets de la ciutadania basca la “pau, llibertat i convivència” i destaca com a instruments privilegiats per a la seva consecució, entre d’altres:

- El compromís amb els valors democràtics, els drets humans, la pau i la llibertat, en general i, molt en particular, per part dels mitjans de comunicació;
- les mesures actives de deslegitimació ètica, social i política del terrorisme i de tota mena de violència; i, sobretot,
- l’educació per a la pau i en drets humans; alguna cosa a dur a terme en la línia del que han reclamat les institucions internacionals: és a dir, intensificant
- les campanyes generals de sensibilització de la ciutadania,
- els programes específics per a alumnes dels diferents nivells educatius (primària, secundària i universitat), i
- les accions dirigides a policies, funcionaris de centres de detenció, jutges, advocats i altres operadors jurídics.

## Conclusions

L’assegurament d’una convivència pacífica passa per una aposta permanent per la consolidació de la cultura de pau

1. En tota societat, l’assegurament d’una convivència pacífica passa per una aposta permanent per la consolidació de la cultura de pau, en què l’extensió i reforç del sistema democràtic, i molt en particular la promoció i garantia de la dignitat i els drets humans, es presenten com a substrats ètics de les relacions socials i basament de la vida comuna.
2. En societats com la basca, sotmesa durant dècades a la violència terrorista, assegurar la convivència pacífica obliga a prestar una atenció central a les necessitats de les víctimes. Les víctimes, de cap manera, desapareixen ni queden satisfetes pel cessament de l’activitat terrorista i continuen reclamant tota l’atenció institucional tant en el pla de la cura i la reparació integral, com pel que fa a l’aclariment de la veritat i la lluita contra l’oblit i contra la impunitat; encara més, la seva inquietud pot en no pocs casos agreujar-se a la vista de l’experiència de certs processos de transició –amb tancament de processos, excarceracions massives i poc o gens acceptables mesures de gràcia, així com per les controvèrsies al voltant de la política de memòria i les pressions dirigides a “girar full” amb celeritat.
3. Són moltes i importants les aportacions que, a la vista del que s’ha dit anteriorment, poden derivar de l’adopció d’una perspectiva victimològica i de justícia restaurativa. Enfront de l’òptica dominant, fonamen-

talment retributiva, i sense deixar de reclamar un rebuig formal i contundent de la injustícia i del mal produïts, el plantejament restauratiu es caracteritza per la col·locació en primer pla de les víctimes i l'obertura de vies d'apropament amb el(s) victimari(s) disposats a això a fi de facilitar l'esclariment de la veritat i arribar a una reparació individual i social més efectives, fomentant, en el pla de la justícia, el desenvolupament de respostes (i formes d'execució) alternatives a les penes tradicionals. També pel que fa a la memòria, la perspectiva restaurativa es presenta amb un especial interès, en prioritzar activitats centrades en la narrativa d'experiències victimals i inspirades en els postulats de participació, inclusió, empoderament i prevenció, integrant tant com sigui possible la mirada reparadora d'aquells victimaris que hagin assumit la seva pròpia responsabilitat, i amb la implicació compromesa de la societat més propera.



4. La situació de les víctimes de vulneracions de drets humans generades des del poder públic (o amb la seva aquiescència o tolerància) mereix igualment una especial atenció en el nou context, amb objecte de garantir el reconeixement dels seus drets a la veritat, memòria, justícia i reparació integral. Ara bé, sense perjudici d'aprofitar l'experiència assolida en l'àrea de les víctimes del terrorisme, les distàncies criminològiques i victimològiques de tots dos fenòmens i el risc de retroalimentació del discurs de les dues violències aconsellen evitar tota confusió en el seu tractament normatiu i institucional. En aquest sentit, cal valorar positivament el Decret 107/2012 (Govern Basc) i, molt especialment, la Llei 12/2016 (Parlament Basc), amb la seva obertura de vies específiques de reconeixement de la victimització i declaració de la condició de víctima en un àmbit, el de l'abús de poder, en el qual, com la Criminologia ensenya, són molts (i molt difícils de superar) els obstacles que s'alcen per a l'aclariment i sanció dels fets criminals per part d'una jurisdicció com la penal, en la qual la presumpció d'innocència, com no pot ser d'una altra manera, ostenta un rang fonamental.
5. És més, i ja que l'establiment de mecanismes eficaços de no repetició ha de constituir una preocupació fonamental en tota societat democràtica, sembla igualment oportú aprofitar l'experiència per elaborar una Llei de prevenció de la tortura i els tractes que manifesti el compromís de la societat basca en la lluita contra aquestes xacres i que, tancant el tractament del que ha passat en el passat, assegurí cap al futur línies eficaços de prevenció, reconeixement i reparació públics d'aquest tipus de victimitzacions.

El plantejament restauratiu es caracteritza per la col·locació en primer pla de les víctimes i l'obertura de vies d'apropament amb el(s) victimari(s)

José Luis de la Cuesta Arzamendi  
 President honorari  
 Associació Internacional de Dret Penal (AIDP-IAPL)  
 Director de l'Institut Basc de Criminologia  
 Universitat del País Basc (UPV-EHU)  
 joseluis.delacuesta@ehu.eus

## Bibliografia

- Beristain** (2011). “La religión genera violencia. Más genera paz y justicia victimal”. En: Muñoz Conde *et al.* (eds.). *Un derecho penal comprometido. Libro Homenaje al Profesor Dr. Gerardo Landrove Díaz*, Valencia, 141 ss.
- De la Cuesta Arzamendi** (2003). “Reflexiones sobre el protagonismo social de las víctimas del terrorismo”. *Bake Hitzak*, 49, 46 ss.
- De la Cuesta Arzamendi** (2009). “El principio de humanidad en Derecho Penal”. *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 23, 209 ss.
- De la Cuesta Arzamendi** (2014), ¿Una ley vasca de prevención de la tortura?”. En Landa (dir.). *Justizia trantsizionala: proposamenak Euskal Herriarentzat / Justice transitionnelle: propositions pour le Pays Basque / Justicia transicional: propuestas para el caso vasco / Transitional Justice: Proposals for the Basque Case*, Institut Universitaire Varenne, 371 ss.
- De la Cuesta Arzamendi et al.** (2012). *Impulso de la paz y de la memoria de las víctimas del terrorismo. Evaluación de las políticas de impulso de la paz y fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo*, Saarbrücken.
- De la Cuesta Arzamendi et al.** (2014). *Terrorismo e Impunidad. Significado y respuestas desde la justicia victimal*. Paracuellos del Jarama.
- De la Cuesta Arzamendi / Varona Martínez** (2015). “El derecho a la memoria de las víctimas del terrorismo”. *Testimonio de silencio*, 47, julio, 7 ss.
- De la Cuesta Arzamendi** (dir.) **Varona Martínez** (autora) *et al.* (2014). *Víctimas del terrorismo residentes en la CAPV. Desazón y esperanza en víctimas indirectas de asesinatos, Año 2013*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- De la Cuesta Arzamendi** (dir.), **Varona Martínez** (autora) *et al.* (2015). *El derecho a la memoria de las víctimas del terrorismo*, Vitoria Gasteiz.
- Düinkel** (1990). “La conciliación delincuente-víctima y la reparación de daños: desarrollos recientes del Derecho penal y la práctica del Derecho penal en el Derecho comparado”. En: Beristain/De la Cuesta (eds.), *Victimología*, Sant Sebastià, 113 ss.
- Elzo** (2014). *Tras la losa de ETA. Por una sociedad vasca, justa y reconciliada*, Boadilla del Monte.
- Fonseca et al.** (2014). *Informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014. Caso vasco*, Vitoria-Gasteiz.
- Fernández** (2017). “Reinserción y justicia restaurativa en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco”. En: De la Cuesta/Subijana (dirs.). *Justicia restaurativa y terapéutica. Hacia innovadores modelos de justicia*, Valencia, 37 ss.
- Giménez Salinas; Rodríguez** (2017). “El concepto Restaurativo como principio en la resolución de conflictos”. En: De la Cuesta/Subijana (dirs.). *Justicia restaurativa y terapéutica. Hacia innovadores modelos de justicia*, Valencia, 61 ss.
- Martín Beristain** (coord.) (2017). *Saliendo del olvido. Informe de la Comisión de Valoración sobre víctimas de violaciones de derechos humanos*

*y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1960-1978)*, Vitoria-Gasteiz.

**Mate** (2008). “Reflexiones sobre la justicia de las víctimas”. *Estudios de Filosofía, Instituto de Filosofía. Universidad de Antioquia*, octubre, 249 ss.

**Mate** (2017). “Veinte años después, el mito de la pluralidad de relatos”. *El Periódico*, 9/07/2017 <http://www.elperiodico.com/es/opinion/20170709/veinte-anos-despues-asesinato-miguel-angel-blanco-eta-pluralidad-articulo-reyes-mate-6154672>

**Mayor Zaragoza** (2013). “Cultura de paz: la gran transición de la fuerza a la palabra”. *Ferrol Análisis. Revista de pensamiento y cultura*, 28, 2013, 36 ss.

**Pascual Rodríguez et al.** (2013). *Los ojos del otro. Encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA*, 2a ed., Madrid.

**Subijana Zunzunegui** (2012). “El paradigma de humanidad en la Justicia Restaurativa”, *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 26, 2012, 143 ss.

**Varona** (2013). “The meaning of impunity: what do victims, offenders and society think of restorative encounters in the context of ETA terrorism in Spain?”. *Restorative Justice: An International Journal*, 1, 215 ss.

**Varona Martínez; Soletó Muñoz** (2014), “Restorative Justice in Terrorist Victimisations: Comparative Implications”. *Oñati socio-legal series*, vol. 4, 3 ss.



- 1 Fet que resulta especialment preocupant a la vista del problema que pot suscitar la reparació, a mitjà i llarg termini, d'un impacte victimal (en víctimes directes i indirectes) que perdurarà molt de temps. Les necessitats i interessos de les víctimes aniran, naturalment, canviant i el que s'espera de les institucions és la suficient sensibilitat i compromís per permetre que els serveis públics i agents socials competents segueixin donant resposta a les víctimes dins d'una òptica d'atenció dinàmica i no merament protocol·lària o burocràtica.
- 2 *Document de bases per a un model de fi d'ETA sense impunitat i el Decàleg, no a la impunitat*, [http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=728](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_content&task=view&id=728)
- 3 Que el desembre de 2011, a través de l'Observatori contra la impunitat, xifraven en un 40% dels 782 assassinats comesos per ETA des de l'amnistia de 1977, els que havien “quedat impunes” o “sense” sentència judicial. *El Mundo*, 27/12/2011 <http://www.elmundo.es/el-mundo/2011/12/27/espana/1324985834.html>
- 4 Efecte de la relació de la víctima amb el sistema jurídic-penal o serveis socials defectuosos (policia, metges forenses, jutges, mitjans de comunicació), cosa especialment detectada en les víctimes d'agressions sexuals i de terrorisme.
- 5 Entén la Victimologia per “victimització terciària”, el conjunt de costos de la resposta penal sobre qui la suporta personalment o sobre tercers o les conseqüències de l'estigma social generat.
- 6 Per a l'informe oficial sobre l'actuació de la Comissió, Martín, 2017.