

ARIEL ALEJANDRO TAPIA GÓMEZ

*Después del 11-M: la movilización de las víctimas
¿Modelo europeo de política victimal: las gobernanzas?**

Resumen. Las víctimas han irrumpido en la escena pública. Han recobrado su sitio en la relación víctima-victimante. Intervienen directamente en el espacio de la opinión pública, en los procesos de juridificación y eficacia de los derechos. Un rol que había sido neutralizado y mediatizado por la política, el Derecho y, sustituido casi en su totalidad por el Estado, desde épocas del surgimiento del racionalismo, la Ilustración y el afincamiento del estado de derecho. Esta irrupción de las víctimas –en los procesos mencionados– ha generado debate acerca de establecer ¿quién es víctima? (sujeto subjetivado). ¿Cómo deben atenderse sus necesidades? (interpelaciones desde la ciudadanía). ¿Cuál o cuáles son los procedimientos adecuados? (modelos de responsabilidad social del Estado).

Palabras clave. Víctimas, terrorismo, responsabilidad social de los Estados, gobernanza, Nuevos movimientos sociales.

*Entonces, todos los hombres de la tierra le rodearon;
les vio el cadáver triste, emocionado;
incorporóse lentamente,
abrazó al primer hombre; echóse a andar...*

CÉSAR VALLEJO

El presente trabajo es un análisis acerca de la experiencia española en la atención y ayuda a las víctimas del terrorismo, la cual –según mi punto de vista– encamina hacia una relación de “governanzas”. Asumo como punto de partida que las víctimas organizadas han adquirido nuevas características estructurales y funcionales –al modo de gobernanza– basada en su legitimidad y empoderamiento; y, a su vez, el Estado español ha desarrollado estrategias reticulares siguiendo el modelo de la gobernanza, mediante la implementación de políticas de participación horizontal de los movimientos sociales. Para constatar tal situación, parto de una pregunta metodológicamente necesaria: ¿Qué modelo de gestión gubernamental configura la experiencia española en la atención de las víctimas del terrorismo?

El tema denota tres componentes: por una parte, las organizaciones sociales de las víctimas del terrorismo en España, el marco tiempo-espacio de la relación sociedad-Estado de las víctimas del terrorismo con el Estado español; y, finalmente, la experiencia del Estado español en la atención a las víctimas del terrorismo.

I. LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO EN ESPAÑA

Las víctimas han irrumpido en la escena pública. Han recobrado su protagonismo¹, su sitio en la relación víctima-victimante. Intervienen directamente en

* El presente artículo tiene como antecedente el documento de trabajo “Penal system and European

el espacio de la opinión pública, en los procesos de juridificación y eficacia de los derechos. Un rol que había sido neutralizado y mediatizado por la política, el Derecho y, sustituido casi en su totalidad por el Estado, desde épocas del surgimiento del racionalismo, la ilustración y el afincamiento del estado de derecho.

Esta irrupción de las víctimas—en los procesos mencionados—ha generado controversias acerca de establecer ¿quién es víctima? (sujeto subjetivado). ¿Cómo deben atenderse sus necesidades? (interpelaciones desde la ciudadanía). ¿Cuál o cuáles son los procedimientos adecuados? (modelos de responsabilidad social del Estado).

El debate surge del regateo estatal, de la crisis de representación política; y, además, de la indefinición de los derechos fundamentales de la víctima. Realidad en la que son las propias víctimas las que vienen planteando y pretendiendo imponer sus propias concepciones acerca del modo y el alcance de la atención y apoyo, y los alcances de sus derechos. Muchas veces impulsando la autogestión de sus soluciones, frente a un Estado ausente, o insuficiente, o insensible. Interesa, por tanto, contextualizar los procesos en los que las organizaciones de víctimas participan de la juridificación (positivación), legitimación (validación por la opinión pública) y eficacia (vigencia, ejercicio y goce de derechos) de los derechos de las víctimas.

El estudio del comportamiento colectivo en las sociedades contemporáneas sólo es posible abordarlo si partimos de una concepción pluralista de la sociedad. Debemos constatar y explicar que existe una distribución desequilibrada del poder, donde la canalización de los intereses se ejerce mediante instituciones políticas existentes, entre ellas los partidos políticos y los movimientos sociales. Es una imagen de sistema social diferenciada de las sociedades totalitarias y de masas². La sociedad pluralista se diferencia de las de masas—según este punto de vista— en la proliferación y el vigor de grupos sociales cuya misión consiste en canalizar la participación social.

En un horizonte temprano de la sociedad moderna, la actividad política como comportamiento colectivo se institucionalizó mediante los partidos políticos³. Después, con la aparición (visibilización) de *clases políticas*, surgen los

model of policy victimial; terrorism, victims and governance”, presentado en la *Socrates Common Session in Hamburg “Internationalization of criminal justice and security Policy”*, 9 de mayo de 2006, organizado por el Institute for Criminological Research Department of Social Sciences, de la Universidad de Hamburgo, Alemania.

1 ANTONIO BERISTAIN. *El protagonismo de las víctimas de hoy y mañana (evolución en el campo jurídico penal, prisional y ético)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, p. 38.

2 ENRIQUE LARAÑA. *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 33.

3 MAX WEBER. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. Definió a los partidos

movimientos sociales portadores de exigencias políticas⁴. En su aparición no faltaron quienes afirmaron su carácter de desviación social⁵, pero hay también otros, que vieron a esos movimientos sociales como semilleros de nuevas instituciones sociales⁶.

Los primeros movimientos sociales fueron obreros, agrarios e industriales. Después surgen los “nuevos” movimientos sociales, de intereses difusos, que comprendieron a pacifistas, jóvenes, mujeres, indígenas, entre otros⁷. En nuestros días se afirma la existencia de otros *nuevos movimientos sociales* –NMS– cuya diferencia con las anteriores serían su objetivo inmediato de lograr reconocimiento y eficacia de sus derechos⁸. Son los movimientos de los “sin” techo, tierras, papeles, trabajo, etc., “sin apoyo” y en el secularizado olvido, que exigen sus derechos aquí, ahora y desde este momento.

Entre estos últimos NMS reaparece la víctima e instituye el movimiento de las víctimas. Ante la desatención burocrática, la ineficacia de los políticos y el olvido de la sociedad, deciden organizarse y enfrentar su problema. Las víctimas nos demuestran que ya no podemos seguir pensando la sociedad como un sistema⁹ perfecto o perfectible, autopoietica y autorreferente, autosuficiente en cualquiera de las circunstancias. Es necesaria la lucha entre desaventajados y sobreposeedores; más aún, es necesario redefinir los contendientes en un nuevo escenario de pugna. Los nuevos movimientos sociales de las víctimas en los países centrales adquieren formas autónomas de poder, redefiniendo los esquemas de representación; y, en los países periféricos, son una red de acciones conflictivas que interpelan ya no la forma-Estado, sino el patrón de acumulación de capital deslocalizada y parasitaria, cuya incidencia en la ciudadanía y subjetividad amenaza con el exterminio humano.

políticos como “una asociación [...] dirigida a un fin deliberado, ya sea éste ‘objetivo’ como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o ‘personal’, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a todos estos fines conjuntamente”. Anotó además el esquema de la aparición y evolución de los partidos políticos en tres etapas y modelos de organización interna: Conjunto de familias aristocráticas; Partidos de notables (*honorations*) y Partidos democrático-plebiscitarios o de masas.

- 4 VÍCTOR PÉREZ DÍAS. *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987, p. 19.
- 5 DOUGLAS MCADAM. *Political process and the development of black insurgency*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, p. 225.
- 6 JOSEPH GUSFIELD. “La reflexibilidad de los movimientos sociales: revisión de las teorías sobre la sociedad de masas y el comportamiento colectivo”, LARAÑA, ENRIQUE y GUSFIELD, JOSEPH. *Los nuevos movimientos sociales, de la ideología a la identidad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. 1994, p. 103.
- 7 ENRIQUE LARAÑA. Ob.cit., 1999, p. 129.
- 8 BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá, Uniandes, 1998, p. 312.
- 9 ALAIN TOURAINE. *Movimientos sociales hoy*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990, ALFRED JULIÁ (trad.), p. 215.

Estos NMS exigen desde abajo –anascópicamente– a la vez una nueva argumentación del poder (registros culturales y explicaciones) y nuevas prescripciones de cómo y a través de qué medios la sociedad ha de ser reformada¹⁰. Son desafíos colectivos planteados por personas (no clases sociales) que comparten objetivos comunes y mantienen lazos de solidaridad en una conflictiva interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades¹¹.

En efecto, el espíritu de Ermua fue despertado en España en los años 80 por la voz de los muertos y heridos del terrorismo. Paralelamente, en Francia los Attentats hizo lo propio y en Argentina la Asociación de Víctimas del Terrorismo¹², en Perú principalmente la Asociación de Familiares Víctimas del Terrorismo Genocida en el Perú, en Israel la On Family Foundation, en EEUU los de Peace for Tomorrow¹³ impulsaron lo mismo. Los huérfanos de la violencia, viudas y padres dolientes y ciudadanos amenazados, directos y difusos, unieron su hartazgo y decidieron enfrentar al flagelo de su dignidad¹⁴. A partir de estas movilizaciones podemos afirmar que existe un nuevo movimiento social de víctimas en Europa, interrelacionado por una red de organizaciones de diversas características. No fue una súbita emergencia, sino todo un proceso social, dos décadas antes del fin siglo XX. Ahora su futuro es acechado por partidos políticos, interesados por su discurso legitimador y su filosofía humanitaria en tiempos posmodernos.

Los NMS de las víctimas del terrorismo tienen la savia de “movimiento social” en el ejercicio de la ciudadanía y la subjetividad colectiva, buscan reconocimiento y mejoras en sus derechos, algo común que los encadena con el movimiento social clásico. Por otra parte, se diferencian de los otros NMS en que

10 I. IBARRA y B. TEJERINA. *Los movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, 1998, p. 13.

11 S. TARROW. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza editorial, 1997, p. 142.

12 En Argentina existen dos asociaciones de víctimas del terrorismo; una denominada “del terrorismo subversivo” que aglutina militares procesados por delitos de lesa humanidad; y la otra, denominada “del terrorismo de Estado” que agrupa a sobrevivientes y familiares de víctimas del terrorismo de estado que Argentina sufrió.

13 La asociación Peace for Tomorrow (Paz para Mañana) apostó desde el primer momento la filosofía de “no venganza” y movilizó a las víctimas de la guerra y sus familiares a manifestarse contra la guerra de Irak.

14 VICTORIA GASTEIZ ARARTEKO. *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV. Vitoria-Gasteiz, Ararteko*, 2003, p. 25. Cfr. PILAR MANJÓN. Señor Presidente...: discurso leído por PILAR MANJÓN en el Congreso de los Diputados el 15 de diciembre de 2004 / Asociación IIM Afectados de Terrorismo. Edit. Península, Barcelona, 2005, (Colección Atalaya 187). También: Comparecencia de NATIVIDAD RODRÍGUEZ LAJO, presidenta de la Fundación Fernando Buesa Blanco ante la Ponencia de Víctimas del Terrorismo del Parlamento Vasco, 5 de marzo 2004, [www.fundacionfernandobuesa.com].

sus reivindicaciones y emancipación son exigidas de modo inmediato (cese de la violencia) y por cauces autónomos al Estado (asociacionismo, corporativismo y autogestión). Los NMS dedicados a la ecología, multiculturalidad, género, etc., buscan el reconocimiento de derechos difusos y abstractos, reconocidos y asumidos por el Estado; y, en el caso del NMS ecológico se movilizan por responsabilidades intergeneracionales.

Los NMS no pueden ser explicados desde una teoría unitaria¹⁵. Existen diferencias por doquier, según la geografía, cultura, objetivos, etc., donde la pureza o similitud programática no puede encontrarse. Por el momento sólo es posible hablar de tendencias y posibilidades.

A mi entender, hay elementos comunes en los NMS: oponen el sentido de comunidad a la alienación del individualismo egoísta, buscan el reconocimiento horizontal y descentralizado donde la participación social es elemental, propenden a autosostenerse y autogobernarse conservando su autonomía organizativa e individual por lo que prefieren la acción política no institucional; finalmente, exigen la redefinición de los conceptos teóricos de democracia, derechos y subjetividad.

En España, la Asociación de Víctimas del Terrorismo –AVT– es una de las mayores organizaciones de víctimas, por su antigüedad y número de asociados. Es de carácter benéfico asistencial, fundada en el año 1981 por SONSOLES ÁLVAREZ DE TOLEDO, ANA MARÍA VIDAL-ABARCA e ISABEL O’SHEA, con el objeto de reivindicar derechos de las víctimas del terrorismo. Dice aglutinar aproximadamente a más de 6,000 asociados. El papel de la Asociación ha sido de importancia en la consecución de medidas políticas, sociales y judiciales; y también, en la sensibilización social hacia los que sufren los efectos del terrorismo. De la lectura de sus fines –publicados en su página *web*¹⁶– es posible anotar que sus finalidades no sólo asumen preocupaciones de las víctimas en estricto sentido, sino además a los familiares de víctimas “para, de una forma colectiva, reivindicar derechos y reclamar justicia”. Asimismo, su área de acción es amplia (“a todo aquel que lo necesite”), para otorgarle ayuda necesaria, ya sea moral o material. Inclusive puede ser socio el que –no siendo víctima– tenga algún familiar víctima de la acción terrorista en cualquiera de sus formas o manifestaciones.

Por otra parte, existe también la Asociación I I-M, Afectados de terrorismo que aglutina a casi la totalidad de las víctimas de los atentados del 11 de marzo de 2004. Adquirió mucha importancia a raíz de la comparecencia ante la Comisión

15 BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. “Los nuevos movimientos sociales”, en *Revista Osal*, septiembre 2001, p. 180.

16 La dirección electrónica URL de la AVT es [www.avt.org].

11M donde un documento consensado y redactado por las mismas víctimas¹⁷ fuera leído por PILAR MANJÓN. En este documento se explicita la subjetividad del dolor de víctima; así también, el sufrimiento de una sobrevictimación o victimación secundaria¹⁸: “Ojalá alguna noche, aunque sea en sueños, ese blindaje al horror ceda y sean ustedes, y quienes a ustedes [...] les mandan, conscientes por un solo instante del sufrimiento que pudieron provocar con sus decisiones o que no lograron evitar”. Encontramos, en otra parte del documento, un elemento de moral social, cuando se expresa que “...somos personas físicas, no marionetas. Que no nos identificamos como colectivo con posicionamientos partidistas de cualquier clase, sino con el dolor y el sufrimiento de los que padecen nuestra condición de víctimas y supervivientes del terror, que no nos dejaremos manipular por nadie”. Con lo que se marca una moral social afincada en la dignidad y la independencia de expresión.

También hay organizaciones de víctimas que existen paralelamente, por diferencias ideológicas, estratégicas o por ámbito territorial. Dentro de las primeras podemos anotar a la Asociación de Ayuda a las Víctimas del 11-M que abiertamente está enfrentada a la otra asociación de afectados por los actos de terrorismo del 11 de marzo de 2004; ésta asocia –según sus estatutos– “a aquellas personas damnificadas de una u otra forma por el atentado terrorista del 11 de marzo de 2004, siempre que lo soliciten y se identifiquen con los fines de la Asociación”; también cuenta entre sus asociados a simpatizantes, que son aquellos que, “sin haber sido damnificados directa o indirectamente, estén de acuerdo con los fines de la asociación y quieran formar parte de ella” (art. 23 de sus Estatutos). Esta asociación impulsa un master universitario en Atención Integral a las Víctimas del Terrorismo, con el apoyo financiero e institucional de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea. Este master –que se desarrolla en el CES Colegio Universitario Cardenal Cisneros, de Alcalá de Henares– es parte del Proyecto Céleo, un Programa de Atención Integral a las Víctimas del Terrorismo, sus familiares y su entorno social cercano.

Otras asociaciones surgen y se desarrollan autónomamente por su ubicación territorial. Dentro de éstas está la Coordinadora de Víctimas del Terrorismo

17 Texto de la comparecencia de PILAR MANJÓN el 15 de diciembre de 2004 ante la Comisión de Investigación sobre los atentados del 11 de marzo en Madrid, en el Congreso de los Diputados, en [www.asociacion11m.org/documentacion/20041215declaracioncomisioninvestigacion.pdf].

18 Es el proceso accesorio, no menos grave, que la misma afectación directa de la victimización. Generalmente es producida por el maltrato que sufre la víctima en las instancias públicas y privadas que están llamadas a apoyarla. Cfr. GERARDO LANDROVE DIAZ. *La moderna victimología*, Valencia, Tirant to blanch, 1998, p. 50.

del País Vasco –COVITE–; también la Federación Asociaciones Autonómicas de Víctimas del Terrorismo; que agrupa a la Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo, Associació Catalana de Víctimes d’Organitzacions Terroristes, Asociación de Víctimas de la Comunidad Gallega y la Asociación de Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Valenciana, destinadas a unir esfuerzos para lograr mejor asistencia a las víctimas del terrorismo. La asistencia que prestan todas estas asociaciones, “está focalizada sólo hacia la víctima en tanto tal”¹⁹. El objetivo inicial de las asociaciones es el trato personal con las víctimas y el deseo de poder conseguir la asistencia real y directa a las víctimas que se encuentran radicadas en nuestro ámbito territorial.

En el País Vasco, el Colectivo de Víctimas del Terrorismo – COVITE aglutina a las víctimas, que según dice, son “...quienes lo padecen de manera directa, quienes pierden la vida, la integridad física o su entorno por culpa de los terroristas. Son víctimas los familiares, los amigos, los compañeros de quienes padecen un atentado terrorista y comparten el dolor y sufren la pérdida de seres queridos. Son víctimas los pueblos, las ciudades, las comunidades que ven alterada su convivencia por la acción de los terroristas. Y son víctimas también el conjunto de la sociedad que se ve amenazada por el riesgo de acciones terroristas o alterada por la realidad de las mismas”²⁰. Como puede verse, COVITE asume un amplio espectro de organización. No tiene límites, por lo que el concepto equivale a decir que “víctimas somos todos”.

Las fundaciones son organizaciones que buscan perennizar los ideales, el nombre, aportes a la sociedad, de connotadas víctimas del terrorismo. Son exposiciones testimoniales de las que podemos extraer algunos elementos particulares. Uno de estos documentos es la Comparecencia de NATIVIDAD RODRÍGUEZ LAJO, presidenta de la Fundación Fernando Buesa Blanco, ante la Ponencia de Víctimas del Terrorismo, del Parlamento Vasco²¹, el 5 de marzo de 2004. Allí dijo: “...resulta fundamental oír las voces de las víctimas en primera persona. Digo las voces, en plural, porque las víctimas no constituimos un grupo homogéneo en cuanto a nuestra opinión. Lo que es común a las víctimas es el dolor injustamente recibido...”. Además agregó: “El mejor lugar para oír las voces de las víctimas es el Parlamento, la casa de la palabra democrática.

19 Comunicado en [www.acvot.org], Madrid, 17 de noviembre 2004

20 Documento leído en el acto de clausura del I Congreso Internacional sobre Víctimas del Terrorismo organizado por la Fundación Víctimas del Terrorismo y la Universidad San Pablo CEU. Madrid, 2001; [www.covite.org/manifiesto-7-imp.html].

21 En [www.fundacionfernandobuesa.com]. Comparecencia de NATIVIDAD RODRÍGUEZ LAJO, presidenta de la Fundación Fernando Buesa Blanco, ante la Ponencia de Víctimas del Terrorismo, del Parlamento Vasco, 5 de marzo de 2004.

Aquí, durante tantos años, FERNANDO defendió sus ideas y convicciones con la única arma de la palabra. Y por eso le mataron. A FERNANDO, además de la vida, le quisieron arrebatar la palabra. Por eso la Fundación Fernando Buesa Blanco Fundazioa, constituida en su memoria, tiene como lema el Valor de la Palabra. Hoy traigo aquí la palabra de esta fundación, mi propia palabra, para transmitirles reflexiones y también sentimientos, porque creo firmemente en el valor de la palabra”.

En esta parte hay que hacer una distinción necesaria de las fundaciones de víctimas del terrorismo con la Fundación de Víctimas del Terrorismo, creado en el año 2002 por el Estado español²², como consecuencia de los acuerdos entre PSOE y PP, recogidos en el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo de diciembre 2000. Esta Fundación abrió una nueva etapa que se caracterizará por la horizontalidad²³ de las relaciones entre Estado y los colectivos de representación y apoyo a las víctimas del terrorismo.

La Fundación de Víctimas del Terrorismo cumplió inicialmente un papel de coordinación entre las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo y los sectores ministeriales que representan al Estado, y en la actualidad se constituye como la principal promotora del reconocimiento y vigencia de los derechos de las víctimas. Cuenta con recursos presupuestarios que le asigna el Estado y los que la misma fundación logra concretar: donaciones y aportes del sector privado, instituciones públicas y personalidades, por lo que tiene una Junta de Mecenazgo.

Por otro lado, asociaciones que reciben poco o ningún apoyo estatal, ni mecenazgo alguno. Este es el caso de una asociación de la ciudad de Berriozar - Navarra, que ha logrado constituir una organización y emprender un proyecto de memoria y dignidad para “Paco”, un vecino muy distinguido en Navarra; no precisamente por su participación política sino por sus cualidades de vecino. Dice su página web²⁴: “Este pueblo supo lo que es vivir el terrorismo en su más alto grado cuando el 9 de agosto de 2000 ETA asesinó a nuestro vecino FRANCISCO CASANOVA, Paco para los que le mantenemos vivo en nuestro corazón. Desde esa amarga y calurosa tarde de agosto, dijimos que Paco no quedaría en

22 Fue creada por los ministerios de la Presidencia, de Interior, de Hacienda y Educación, Cultura y Deporte, autorizados por Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2001.

23 Pero esta característica no sería novedosa: algunos años antes, ya venía creándose fundaciones en el seno de la administración pública. Por esto es que MARCOS VAQUER CABALLERÍA —frente a este fenómeno— sostuvo que esta horizontalidad consistía en una “huida de la Administración hacia el derecho privado”. MARCOS VAQUER CABALLERÍA. “Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública”, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 178

24 Cfr. [www.vecinosdepaz.com/html/quequeremoshacer/quequeremoshacer.htm].

el olvido. Es por eso por lo que desde el 2000, cada 9 de agosto, los vecinos de paz de Berriozar, le homenajeamos con jotas y música, aficiones que a Paco entusiasman”.

En el presente año 2006 se ha constituido la Asociación de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo (ACFSEVT), creada el pasado mes de marzo, reclamando el reconocimiento como víctimas del terrorismo a medio centenar de policías y guardias civiles que aún no han sido considerados como tales por la administración. Los años anteriores esta labor venía meritoriamente cumpliendo las organizaciones gremiales²⁵ de los miembros del orden. Con este segmento —el más importante— se cierra el universo de colectivo de víctimas del terrorismo.

Las víctimas del terrorismo buscan una atención inmediata. No sólo la atención en sus aspectos personales, además exigen comprender la consolidación de un “conocimiento de la verdad”²⁶, el afincamiento de la “memoria colectiva”²⁷, la construcción de la “percepción de seguridad ciudadana”²⁸, entre otras.... Todo esto a partir de la demanda de las propias víctimas y sus familiares: “verdad, justicia y reparación, entendida como reparación moral, nunca económica, porque tenemos comprobado que el dinero ni abraza ni consuela”²⁹.

II. OTROS TIEMPOS PARA NUEVAS PERSPECTIVAS DE RELACIÓN

En el tema de la ciudadanía —que aborda el reconocimiento y la vigencia de los derechos—, las víctimas organizadas en nuevos movimientos sociales (terrorismo, expoliación de recursos naturales, agresiones ambientales y los “sin” techo, tierra, papeles, etc.) han desarrollado nuevas formas de relacionarse con

25 Unión Profesional de Guardias Civiles (UPGC), Unión Oficial de Guardias Civiles, Asociación Unificada de Guardias Civiles, Asociación Independiente de Guardias Civiles (ASIGC), Asociación Democrática de Guardias Civiles (ADGC), Asociación de Guardias Civiles “Marques de las Amarillas”, Asociación Unificada de Militares Españoles (AUME), Unión Federal de Policía (UFP), Confederación Española de Policía (CEP), Sindicato Unificado de Policía (SUP), Sindicato Profesional de Policía (SPP), Sindicato de Comisarios de Policía (SCP) y otros.

26 “Nos interesa saber qué paso antes del 11-M”, luego: “exigimos la verdad”. Discurso de las víctimas ante el Congreso, *El País*, 16 de diciembre 2004, en [www.elpais.es/articuloCompleto.html?xref=20041216elpepinac_10&type=Tes&anchor=elpporesp].

27 “Ni nos ha mirado”, aseguró la hermana de una víctima, *El País*, 15 de diciembre 2004, [www.elpais.es/articuloCompleto.html?xref=20041216elpepinac_10&type=Tes&anchor=elpporesp].

28 “Ayúdenos a que los ciudadanos de este país podamos salir por las mañanas de nuestras casas y tengamos la garantía de que vamos a regresar”. Discurso de las Víctimas ante el Congreso, *ibíd.*, *El país*, 16 de diciembre 2004.

29 Final del discurso, *ibíd.*, *El País*, 16 de diciembre de 2004.

el Estado y la sociedad española. Era ineludible, pues la modernidad como proyecto humanista y de libertad tenía que reivindicarlas de su gravedad. La perentoriedad de su atención y ayuda nos venía impuesta desde la interpelación ética e histórica de su olvido³⁰.

Las organizaciones de las víctimas reclaman ahora, además del reconocimiento, la eficacia de sus derechos. Razón por las que ellas mismas se han auto-organizado y afrontan la complejidad de sus problemas. Ante esto, la sociedad, las instituciones privadas y también el Estado han variado sus estrategias “verticales” de ayuda o atención. Frente a la ausencia de la mano extendida esperando misericordia y caridad, el “apoyo” se canaliza ahora hacia estas organizaciones fuertemente legitimadas.

La interpelación moral de las víctimas del terrorismo ha desvelado la anquilosada ineptitud e insensibilidad de la burocracia como entidad y procedimiento. La misma clase política ha sido duramente cuestionada por su alejamiento del tema o la utilización de la legitimidad reivindicativa de las víctimas. Ante al regateo de los recursos económicos las víctimas han tendido nuevas relaciones con la sociedad e intentan superar la crisis del bienestar social que todavía transita oníricamente en el ideario administrativo español.

Frente a este nuevo panorama histórico, las políticas y el comportamiento de los individuos, las instituciones y el Estado vienen variando para comprender estas nuevas tendencias. A esta nueva relación Estado-ciudadano-sociedad la podemos denominar como “la gobernanza de las víctimas”, para aludir a la posibilidad de modelo de gestión de la atención de los derechos de las víctimas y la ayuda solidaria de una sociedad inmersa en la economía globalizada, la crisis del Estado de bienestar y la deslocalización de las responsabilidades.

A. LA ECONOMÍA GLOBALIZADA Y EL CAPITAL DESLOCALIZADO

Una sorda confrontación tensiona la relación del Estado con las víctimas: el regateo de su responsabilidad social frente a problemas que no pudo controlar. Empero, este regateo enmudece su problema de Estado frente a la recaudación presupuestaria en un nuevo comportamiento del capital financiero. La recaudación de contribuciones tributarias cada vez son menos en la medida en que las actividades productivas se van deslocalizando. En el mercado, nada sucede

30 REYES MATE. “En torno a una justicia anamnética”, en MARDONES, JOSÉ Y MATE, REYES, *La ética ante las víctimas*, Barcelona, Anthropos, 2003, p. 117.

porque fluye inmanente o espontáneamente; sucede que el capital financiero y también la producción vienen prefiriendo deslocalizarse porque su lógica de rentabilidad lo guía por estos nuevos caminos, de tal manera que burla impunemente los impuestos, las obligaciones sociales, laborales entre muchas otras. Este fenómeno no es “natural”; hay intencionalidades.

Asistimos a una globalización donde el principal artífice es el *capital transnacionalizado* y la forma *parasitaria* de acumulación de ganancias. Estos dos rasgos han definido la deslocalización de la economía, generando muchos cambios políticos, sociales y culturales. Esto no sucedió sólo por una voluntad política o un deseo empresarial; el capital siguió su lógica de *rentabilidad* buscando ciegamente su cuota de ganancia y la economía de los *costes*³¹. Dos hechos sucedieron a favor de su dialéctica histórica; por un lado, la política económica de los Estados-nación, que demandaban cada vez más impuestos para sostener un estado de bienestar gestionado por un sistema político-administrativo cada vez menos eficaz; y, por otro, la caída del eje soviético que allanó la anulación del paradigma político igualitario.

Los Estados-nación tuvieron que enfrentar problemas sociales y programas de ajuste financiero y político (programas de ajuste estructural). En el plano social, la ciudadanía percibía las consecuencias en la metamorfosis minimalista del Estado y en el surgimiento de una *competitividad* darwiniana, donde principalmente el empleo y los salarios resultaron infrahumanos. Los Estados, sean centrales o tercermundistas, empezaron su reestructuración privatizando sus injerencias empresariales, ajustando su presupuesto en los rubros sociales, minimizando su burocracia en número y frondosidad organizacional³².

Desde el punto de vista social y jurídico, diríamos que este ajuste económico, tuvo incidencias directas desde la crisis del estado de bienestar social, cosa que es en parte acertada, pero resulta superficial cuando intentamos agotar el tema. Definitivamente, porque además de estos aspectos de la macroeconomía, en la economía empresarial los estudios microeconómicos descubrían que las relaciones de cooperación internas –dentro la empresa– permitían eliminar costes que supondría la adquisición de bienes y servicios. Todo esto ya en los años 30 y 40, vale decir, paralelamente a la experiencia de las políticas de bienestar social en auge. En 1937 RONALD COASE sostiene la existencia de una división social del trabajo en la empresa que resulta rentable gracias al cálculo de coste

31 R.H. COASE. *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza editorial, 1994; p. 33. versión española de GUILLERMO CONCOME y BOREL; revisión de CARLOS NEWLAND y SILVIA TEDESCO.

32 Banco Mundial. Cfr. los programas de ajuste estructural: Structural Adjustment Loan, También cfr. programas de la UE sobre Desarrollo y Ajuste Estructural.

de transacción. División social que al relacionarse entre ellos (los obreros) describe vínculos de poder y solidaridad, que a la luz de la gestión empresarial resulta muy atractivo con vista a los beneficios. Continuando este análisis de la economía neoclásica, OLIVER WILLIAMSON estatuye su propuesta de gobernanza de empresas y de estructuras de gobernanza (*corporate governance, governance structures*) en los años 70. Mediante esta gobernanza empresarial designa una política interna para coordinaciones eficaces en dos planos: los protocolos internos y el concurso de asociaciones temporales o subcontrata. Este paso atestiguará el rumbo de la economía *fordista* (producción en serie) hacia la *economía en red* (deslocalización de la producción) en la que las relaciones de poder y solidaridad serán vistas como factores de acumulación de ganancias.

B. EL ESTADO MÍNIMO Y LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

Después del Consenso de Washington en la década del 90 surgió una corriente de pensamiento denominada “New Public Management”, alentada por intelectuales de la OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development). Sostenían que “cuanto menos Estado mejor” o “sin gobierno las empresas serían más competitivas”. No sólo fue una corriente influyente, sino que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros la implementaron exigiendo a los Estados que se sujetaran a sus indicaciones; especialmente, los países en vías de desarrollo tuvieron que seguir las indicaciones de ajuste para conseguir créditos o apoyo financiero internacional. Para recobrar la institucionalidad democrática del Estado y su responsabilidad en el desarrollo social y económico, se tuvo que demostrar –y desde los países centrales, principalmente europeos– que el modelo propuesto no erradicaba los males que decía combatir. La corrupción más bien se incrementó, la pobreza aumentó cada vez más, la delincuencia común creció radicalmente, la gestión de los recursos presupuestarios alcanzó mayores índices de ineficacia, la economía nacional se estancó con la recesión del mercado interno y finalmente la deuda externa creció en vez de estabilizarse o reducirse³³. Un ejemplo más claro es la economía después del 11 de septiembre, donde la misma agencia de espionaje norteamericana o la prensa europea demostró el alto grado de corrupción con la guerra de Iraq, baste sólo indicar el programa de canje de petróleo por alimentos.

33 MANUEL VILLORIA MENDIETA. “Gobernanza económica y cohesión social tras el Consenso de Washington: institucionalidad, agenda, estrategias”, en JOSÉ MARÍA VIDAL BELTRÁN y JOAN PRATS CATALÁ, *Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, INAP-COLEX, 2005, p. 84.

En este marco, los Estados-nación han ido experimentando cada vez necesidades de ajuste, enfrentándose a nuevas movilizaciones sociales cuyas demandas de atención social fue acrecentándose según crecía la pobreza y marginalidad. Por este proceso las víctimas vieron cada vez más remota la posibilidad de encontrar en el Estado el apoyo que necesitaban. Este rasgo es variable, pero repetitivo, en todo Estado; mientras que en los países centrales estos síntomas se traducen en el regateo gubernamental, en los países periféricos el asunto es más grave y desenmascarado.

En consecuencia, el panorama es problemático para el Estado. Pero, paradójicamente, las víctimas han sacado fuerzas de donde parecían no tenerlas: su resiliencia. Como en antaño, en que la familia y el gremio los salvaban de su crisis, esta vez su coraje nuevamente los mitiga de su dolor y soledad. Sobre este esfuerzo el Estado no pudo sino sumarse creativamente, con sus recursos cada vez más insuficientes. A su vez, la alianza de Estado-víctimas ha logrado sumar a la sociedad para sus propósitos: mecenazgos para financiar programas sociales, solidaridad humanitaria, movilización democrática, etc. A esto es lo que denominamos la gobernanzas anascópicas y reticulares, como veremos en este trabajo.

III. LA GOBERNANZA DE LAS VÍCTIMAS

A. ¿MODELO DE POLÍTICA VICTIMAL?

Para abordar el análisis de la atención y solidaridad con la víctima en España conviene definir preliminarmente el término “gobernanza”. Tiene dos vertientes de procedencia: uno de ellos es el que surge remozadamente del término “gubernación”, existente ya en Europa en el siglo XIX. Es el que existía en la ciencia política y derecho, que servía para denominar la acción de gobierno con que se descentralizaba a las colonias. El término de uso europeo, sin embargo, ha sido recientemente acordado en el marco del proceso de integración y posicionamiento de la Unión Europea en el ámbito global. Así, ha sido incorporado a la nomenclatura oficial de la Comisión Europea detallado en el Libro Blanco, la Gobernanza Europea, entendiéndose por tal –según los servicios lingüísticos³⁴ de la referida comisión– aquella que proviene del verbo griego *kubernân* (κυβερνάω, *kubernáo*) que significa *pilotar* o *dirigir*; el que

34 MANUEL DE OLIVEIRA BARATA. “Étymologie du terme ‘gouvernance’, Servicio de traducción, Comisión Europea”, en [//europa.eu.int/comm/governance].

ha derivado al latín “gubernantia”, llega al castellano antiguo y al portugués –“governança”– desde el francés “gouvernance”. De manera que el término proviene directamente de la palabra latina “gubernatio”, que significa también acción de gobierno o de dirección. Empero su actual utilización –incluso por la Unión Europea–, tiene otros alcances que la acción de gobernar o de dirigir la actuación del Estado. Es una manera concreta de ejercer ese gobierno o gobernanza, en el sentido de abarcar no sólo las acciones del propio gobierno sino a las instituciones, personalidades y organizaciones de la sociedad civil. La palabra gobernanza surge así, pues, de su letargo histórico, del olvido más absoluto³⁵.

El otro fue acuñado en Norteamérica durante el último tercio del siglo xx, por las escuelas económicas como una palabra variante de la gobernabilidad, para referirse a las instituciones o entidades que, por diversas formas, han logrado una autosuficiencia de atención y reclamar mejoras de atención³⁶. Surgió para relacionar “poder” a las instituciones que actuaban como un gobierno, pero no llegaban a manifestarse públicamente como tal. En la actualidad sigue relacionándose la gobernanza con organismos que están vinculados con instituciones políticas³⁷, pero que son ajenas a procesos de legitimación y control de sus actividades, por parte del Estado o la sociedad.

En España, según el diccionario de la Real Academia Española³⁸, gobernanza significa 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. A lo cual antepone como una forma anticuada de uso: 2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

De manera que el concepto de gobernanza comprende no sólo las acciones de gobierno que el Estado ejerce, mediante sus instituciones públicas y en todos los niveles, sino, también, a las acciones, intra e interacciones de una profusa red de redes sociales, de actores y ámbitos sociales de autogobierno existentes en los países y el mundo. De esta forma la acción de *gobernar* no sólo se reduce

35 ANTONIO BAR CENDÓN. “El Libro Blanco, la Gobernanza Europea y la reforma de la Unión”, en Instituto de Administración Pública –INAP–. *La gobernanza europea, Un libro blanco*, Madrid, 2002.

36 JOSÉ MANUEL LECHADO. *Globalización y gobernanzas, ¿una amenaza para la democracia?*, Madrid, Edic. Lengua de Trapo, 2003; p. 4.

37 ANTONIO NATERA. “La Noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, Documentos de Trabajo Política y Gestión, UC3M Dpto de Ciencia Política y Sociología, n.º 2, 2004. p. 3, en [www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.htm].

38 *Real Academia Española, Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición, URL, [www.rae.es Tomado el 12 de mayo 2006].

a dar órdenes ni poner orden, sino que hace amplia referencia a un nuevo modo de gestionar ese mar de actores y ámbitos; dirigir, coordinar, integrar, equilibrar esa red de redes, que actúan, intra-actúan e interactúan en diferentes niveles y ámbitos territoriales. Así, tenemos en la gobernanza un nuevo modelo de gestionar el gobierno, comprendiendo procesos y negociaciones disímiles antes que procedimientos jerarquizados.

El término gobernanzas ha avanzado mucho más de lo pensado³⁹. La gobernanza más conocida es la Unión Europea, por que sus decisiones son vinculantes a los Estados que la componen; en idéntico nivel, también se puede decir lo mismo del Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, en similar sentido, están algunas ONG, sindicatos, partidos políticos, que han avanzado y han adquirido esas connotaciones. Las características más definidas de las gobernanzas son:

1. Son entidades anónimas, individuales o colectivas, de las que sólo sabemos de sus acciones. También actúan individualmente (caso Bill Gates o Soros, por ejemplo) sus acciones tienden al anonimato.

2. Buscan influir a la sociedad; los casos más ilustrativos son las feministas, los ecologistas y las víctimas del terrorismo.

3. Sus dirigentes y sus miembros directivos –en su mayor parte– no han sido ungidos mediante procesos democráticos internos.

4. Gozan de buena reputación o pretender dar esa imagen, por ejemplo el FMI o el Banco Mundial, que generalmente van ligados a la búsqueda de la pros-

39 Sobre el concepto de Gobernanza, cfr. JAN KOOIMAN (ed.) *Modern Governance: New Government. Society Interactions*, London, Sage, 1993; JAMES G. MARCH Y JOHAN P. OLSEN. *Democratic Governance*, New York, Free Press, 1995; G. MARKS, F. SCHARPF, F. SCHMITTER Y W. STRECK. *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996; R. A. W. RHODES. “The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, 44 (1996), pp. 652 a 667; UNDP. *Reconceptualising Governance*, New York, UNDP, 1997; R. W. A. RHODES. *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Phil., Open University Press, 1997; *Notis Lebessis*, JOHN PATERSON. *Evolution in Governance: What Lessons for the Commission? A First Assessment*, European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper, 1997; RENATE MAYNTZ. “New Challenges to Governance Theory”, European University Institute, JEAN MONNET Chair Paper RSC n.º 98/50, 1998; I. J. SAND. “Understanding the new forms of governance: Mutually interdependent, reflexive, destabilised and copeting institutions”, *European Law Journal*, 4,3, 1998, pp. 271 a 293; A. STONE SWEET, W. SANDHOLTZ, “Integration, supranational governance and the institutionalization of the European polity”, in W. SANDHOLTZ, A. STONE SWEET (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, O.U. Press, 1998, pp. 1 a 26; *Notis Lebessis*, JOHN PATERSON. *Developing New Modes of Governance*, European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper, 2000; JOAN PRATS I CATALÀ. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico”, en *Instituciones y Desarrollo*, n.º 10, Octubre de 2001; PHILIPPE C. SCHMITTER. “What is there to legitimize in the European Union ... and how might this be accomplished?”, en CHRISTIAN JOERGES, YVES MÉNY Y J. H. H. WEILER (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (JEAN MONNET, Working Paper n.º 6/01; ROBERT SCHUMAN. *Centre For Advanced Studies*, European University Institute, Florence – The Jean Monnet Program, Harvard Law School And Nyu School Of Law, 2001), pp. 79 a 94.

peridad económica de los desventajados, aunque no sea visible su importante apoyo financiero a proyectos empresariales transnacionales.

5. Disponen de poder económico o, cuanto menos, de solvencia económica.

6. Están respaldadas por una imagen mediática, aparentando mucho prestigio e inmejorables intenciones.

7. Últimamente se han ido apropiando del espacio de la “sociedad civil” o cuanto menos se han convertido en sus interlocutores ante el Estado y la misma sociedad.

8. No están circunscritas al control ciudadano ni a los controles del Estado.

9. Actúan como gobiernos en los temas o circunscripciones donde están ubicadas, tienen la capacidad de ofrecer servicios públicos y/o bienes públicos; y a su vez, regulan el mercado con su presencia.

La gobernanza de la Unión Europea surgió –de la utopía a la realidad– de un mercado común. Su primigenio nombre fue de Comunidad Económica Europea (CEE); sin embargo, esta concertación mercantil tomó sutiles tintes de unión política, que inicialmente brotó como propaganda del Estado de Bienestar y el paraíso capitalista frente a la experiencia de la Unión Soviética y la jactancia norteamericana. El resultado final y vigente se expresa en la adopción de una moneda común: el euro.

Sería nimio reducir la experiencia europea a sólo el campo económico, pues la alianza tiene ya matices de súper-Estado. Si no fuera por los acuerdos intergubernamentales sería una perfecta gobernanza, ya que no podemos negar la existencia de una poderosa organización, que no sólo impulsa las actividades de la unión ante el mundo, sino que también tiene decisiones vinculantes que injieren en el orden interno de los países que la componen. Según algunos resulta un verdadero peligro para la democracia que eufemísticamente se afirma construir. Así lo afirma Habermas cuando revisa el escenario coyuntural de su tesis del Patriotismo Constitucional⁴⁰.

Y es que las decisiones de la Unión Europea no tienen respaldo de una opinión pública bien informada, ni de procesos de legitimación que una democracia supone, ni el control sobre los recursos que se administran, ni el sentido de responsabilidad de los actos que redundarán frente a la ciudadanía, entre otros aspectos. Ni las instituciones ni el ciudadano están en posibilidades de reclamo alguno ante posibles abusos de poder. Es el “gobernar” sin gobierno, algo que se quiere presentar como un avance político sin precedentes y un inusitado

40 JÜRGEN HABERMAS. *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del derecho*, Trotta, 1998, p. 619.

triunfo de la democracia liberal ilustrada y moderna, al ir dejando gran parte de las funciones del Estado en manos de la sociedad civil. Pero este avance está emparejado con el desmantelamiento económico del Estado, a favor de empresas transnacionales, mediante procesos de privatización muy cuestionadas por su falta de transparencia y raquíticamente defendidas con la tesis del “orden espontáneo” y la autorregulación del propio mercado bajo las manos invisibles de la oferta y demanda.

En otras latitudes del mundo también existen similares esfuerzos, como el TLC (Tratado de Libre Comercio, en América Latina), el MERCOSUR, el ASPAC (Asociación para el Comercio del Sudeste-Asia-Pacífico) y el Asean (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), etc.

La Ciencia Política, Derecho y disciplinas afines se han dedicado al tema de la gobernanza, prescindiendo u olvidando—de momento—el sustrato económico, reduciéndolo a tópicos gerenciales o management puro. Así, la gobernanza es presentada como un proceso en el que las normas, procedimientos y conductas del ámbito *político* se adecuan a una nueva realidad de redes sociales y necesidades de legitimación del Estado. Esta es una posición utilitaria, nada realista, por tanto inconsistente, pues es abiertamente notorio su desbalance a favor de quien ostenta el poder y no busca desarrollar modelos igualitarios y democráticos. Son, en todo caso, propuestas de modelos de la economía neoclásica que pretender aplicar costos de *transacción* a los procesos de democratización y legitimación del Estado-social.

Recordemos que la gobernanza fue descubierta por la economía y precisamente por el gerenciamiento de costos. Su traspaso al plano de las políticas públicas ha sido y sigue siendo en ese sentido, a pesar de los diferentes discursos aparentes o encubiertos. Ese “ruido” celestial y bienintencionado busca la eficacia de las normas, procedimientos y conductas políticas; en pocas palabras, busca la eficacia económica de la democracia. Aunque este rasgo no es el único que distingue a la gobernanza sino a las otras eficacias directas del management de costos⁴¹ (sin la intermediación del Estado).

Al margen de todo, existen otras gobernanzas que surgieron como respuesta a circunstancias adversas en la que la responsabilidad de Estado no acudió a las necesidades y que son muy diferentes de las promovidas desde el Estado para canalizar la participación ciudadana⁴². Recuérdese que las gobernanzas reticulares

41 T. J. LOWI. “Our Millenium; political science confronts the global corporate economy”, *International political science review*, 2001, vol. 22, n.º 2, pp. 131 a 150.

42 ANTONIO NÁTERA. “La Noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, Documentos de Trabajo Política y Gestión, UC3M Dpto. de Ciencia Política y Sociología, n.º 2, 2004, p. 9

surgieron buscando la legitimación del Estado. En cambio, esta última forma va avanzando como un modelo de gestión de redes desde los grupos sociales; son las organizaciones-gobernanzas que sobrepasan la oferta de atención pública, sus demandas tienden a ser atendidas por ellos mismos. Ejemplo de ello son las víctimas de la violencia de género y las del terrorismo –como las cocinas populares que en África y Latinoamérica funcionan para mitigar el hambre– donde el Estado siempre será deficitario y la demanda insaciable.

A estas gobernanzas yo las llamo *anascópicas*, por su procedencia popular, su visión “desde abajo” y para beneficio de “los de abajo”, por su carácter horizontal dialógica y por sus características de “redes sociales”. Estas existen en el ámbito nacional como en el internacional, surgen desde la población afectada. A las que surgen desde el Estado, las grandes corporaciones e inclusive los organismos internacionales se las denomina *reticulares*, porque sólo desde una relación horizontal son posibles, pero mantienen esa perspectiva vertical –manifestada por sus intenciones– de legitimación del sistema social imperante, tienden a mantener el *statu quo*.

B. LA SOLIDARIDAD CON LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO EN ESPAÑA

La respuesta inicial del Estado español frente a los primeros actos terroristas fue de *reconocimiento del significado patriótico de la víctima del terrorismo*, para lo cual echó mano a su legislación existente referida a condecoraciones y reconocimientos y su implícito beneficio plus-remunerativo no pensionable (Ley 5 de 1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones políticas; BOE n.º 107). Esta política gubernamental continuará con el perfeccionamiento particularizado en la imposición de medallas de honor (Ley 19 de 1976, de 29 de mayo, sobre creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil; BOE n.º 131 y posteriormente la Orden de 1 de febrero de 1977, que aprueba su reglamento; BOE n.º 37). Esta vertiente de reconocimiento a las víctimas del terrorismo llega a su cima con la dación del Real Decreto 1974 de 1999, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (BOE n.º 307).

En este primer modelo puede apreciarse la verticalidad del reconocimiento desde el Estado. Recordemos que las primeras víctimas del terrorismo –en mayor número– fueron miembros de las fuerzas policiales y posteriormente personas con militancia política.

Siguiendo por nuevas formas de atención a las víctimas surge un segundo modelo: *el establecimiento de protecciones, indemnizaciones y seguros* para mitigar

los efectos del terrorismo en las víctimas y sus dependientes. Así, en la década de 1980 se reforma la legislación referida a pensiones extraordinarias, seguros privados e indemnizaciones. En efecto, el 30 de octubre de 1981 se dicta el Real Decreto Ley 19 de 1981, sobre pensiones extraordinarias a víctimas del terrorismo, que otorga beneficios a favor de funcionarios, personas civiles y militares jubilados y retirados, y –en su caso– a sus familiares; que no existía sino únicamente a los acaecidos en acto de servicio. Asimismo se estableció un indemnización, por una sola vez, equivalente a una mensualidad del haber regulador por cada año de servicio computable, con un máximo de doce mensualidades. Posteriormente, el 8 de junio de 1982 se establece que será el Ministerio de Defensa el encargado de otorgar dichos beneficios (Orden 92 de 1982, de 8 de junio). En 1987 estas normas legales serán refundidas en el Real Decreto Legislativo 670/1987 (BOE n.º 126).

A partir de 1990 la atención de estas pensiones extraordinarias pasa a manos del Sistema de Seguridad Social, lográndose –de momento– una mejor preceptuación de los beneficiarios y el procedimiento que ha de seguirse. Sin embargo, el Estado sigue perfeccionando sus normas referidas a pensiones extraordinarias, hasta que en el año 1994 todas estas se refunden genéricamente (como prestaciones no contributivas) en la Ley General de la Seguridad Pública, mediante Real Decreto Legislativo 1 de 1994, de 20 de junio. Posteriormente esta forma de administrar la atención a las víctimas del terrorismo tendrá normas legales de reajustes y precisiones.

Por su parte, en 1986 el *régimen de seguros* introduce la obligatoriedad de atender riesgos extraordinarios para personas y bienes, mediante Real Decreto 2022 de 1986, de 19 de agosto (BOE n.º 235). Posteriormente esta disposición administrativa quedará refundida genéricamente en un nuevo texto del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros.

Las indemnizaciones que se establecían el artículo 24 de la Ley Orgánica 9 de 1984, quedaron reformadas en el artículo 64.1 de la Ley 33 de 1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, posteriormente desarrollado por el Real Decreto 1311 de 1988, de 28 de octubre. Se establecía el criterio de indemnizar las lesiones no invalidantes según el baremo de indemnizaciones vigente. Pero en 1992 esta normativa tendrá un tratamiento más completo a favor de las víctimas del terrorismo; así, por Real Decreto 673 de 1992 de 19 de junio, se reguló los resarcimientos por daños de bandas armadas y elementos terroristas, alcanzándose no sólo los daños corporales sino los “psíquicos”, daños materiales en la viviendas; esta vez, a cargo del Ministerio del Interior. Se estableció, asimismo, la modalidad de pago a cuenta en el plazo de 10 días de haber ocurrido el acto terrorista, que será reformada posteriormente

por Real Decreto 1879 de 1994 (BOE n.º 240) precisándose plazos de uno a seis meses para el reconocimiento de daños y se estableció que transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento alguno se podrá entender desestimadas las solicitudes formuladas. Posteriormente, sendas leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social (Ley 66 de 1997 y Ley 50 de 1998) y otras normas legales complementarias y reglamentarias actualizaron las cuantías y ampliaron los criterios de indemnización a las víctimas del terrorismo, incorporándose la reparación de vehículos particulares y de transporte, el alojamiento provisional, ayuda de estudio, asistencia psicológica y otras ayudas extraordinarias a discreción de la administración pública.

Tanto en el régimen de las indemnizaciones y los seguros como en las pensiones extraordinarias, la política del Estado –finalmente– fue de no discriminación a las víctimas del terrorismo de las demás personas. Pues, como vemos, estas formas de atención de los efectos y riesgo del terrorismo en los ciudadanos españoles, fue refundirlas en los regímenes ordinarios de pensiones y seguros, lo cual reflejó la verticalidad y frialdad con que todavía abordó la demanda de las víctimas del terrorismo, que cambiará años después hacia una inclinación a favor de las víctimas mediante una política de indemnizaciones y ayuda cada vez más integrales. No por esto, mejoró; la práctica cotidiana fue siempre de regateo desde la administración pública. Todo esto sucedió en un marco de reclamos de las organizaciones de las víctimas del terrorismo –aquella vez–, recientemente fundadas, y de colectivos sociales que se organizaron para promover la paz, la democracia y la ayuda a las víctimas del terrorismo en España.

Un tercer modelo: *la solidaridad del estado y la sociedad* que traduce la responsabilidad del Estado tanto en la prevención del terrorismo como en su responsabilidad de atender a sus consecuencias.

Con la Ley 32 de 1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo (BOE n.º 242), se inaugura esta nueva etapa. Mediante esta ley “el Estado rinde testimonio de honor y reconocimiento a quienes han sufrido actos terroristas y, en consideración a ello, asume el pago de las indemnizaciones que les son debidas por los autores y demás responsables de tales actos” y, en consecuencia, asume “con carácter extraordinario el abono de las correspondientes indemnizaciones, en concepto de responsabilidad civil...”. El regateo estatal y la demanda de atención fueron estableciendo otro tipo de relación, superando la verticalidad corporativa. El Estado amoldó sus funciones a la complejidad de la atención demandada y promovió la solidaridad de la sociedad civil sobre la base de la experiencia de las propias víctimas de lograr apoyo directo de este segmento privado.

La vigencia y aplicación de esta ley es de mucha trascendencia en el tratamiento y atención a las víctimas del terrorismo, en Europa y el mundo. Supera todas las etapas anteriores en que las víctimas han estado “sobrevictimizadas” por la administración pública y constituye un singular modelo de atención en el contexto internacional, con algunas similitudes con el régimen francés. Empero, las organizaciones de estas víctimas subrayaron su insuficiencia y dificultades en su aplicación. En efecto, todavía existen áreas temáticas como la restricción de los derechos procesales de las víctimas en los procesos judiciales, ciudadanos discriminados frente al común de las víctimas como resultan algunos policías víctimas del terrorismo o la diáspora de ciudadanos vascos, entre otros aspectos. Lo que aquí interesa son las connotaciones estructurales y funcionales de esta ley desde la perspectiva de la relación víctima-Estado; consecuentemente, este aspecto está reflejado en el reconocimiento que efectúa el Estado de la trascendencia moral y de la dignidad personal de la víctima del terrorismo, y de la importancia de las organizaciones y los colectivos en torno a las víctimas.

Finalmente, a nuestro entender, estamos en la etapa de construcción de un nuevo modelo de atención a las víctimas del terrorismo: *la gobernanza*. Sostenemos que esta pertenece a los años posteriores a 2000 en la que se ha venido implementando una serie de subvenciones y políticas de promoción de asociaciones de víctimas del terrorismo, desde el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil de España.

Esta etapa estaría caracterizada por la relación horizontal y desconcentrada del Estado con las víctimas del terrorismo. A la par, también comprenderá el desarrollo de sus derechos fundamentales.

Desde la movilización del Espíritu de Ermua, las víctimas del terrorismo han demostrado que su lucha no sólo es por el reconocimiento y eficacia de sus derechos, sino también por la reafirmación democrática de la sociedad como herramienta principal para erradicar la violencia terrorista. En la actualidad esta plataforma reivindicativa está demás de ser discutida; más por el contrario, los debates son disputas surgidas desde ideologías y posturas políticas⁴³. Sin embargo, estas diferencias no las han separado irreductiblemente; subyace una necesidad de unidad basada en las condiciones subjetivas de víctimas: todos están vinculados por este aspecto.

43 Cfr. *El País*, 14 septiembre 2006, “Cinco asociaciones de víctimas se unen para censurar el partidismo de la AVT”. Nota relacionada con la convocatoria de la AVT en contra del gobierno español, en [www.elpais.es/solotexto/articulo.html?xref=20060608elpepinac_5&type=Tes&k=asociaciones_victimas_unen_censurar_partidismo_AVT].

El Estado, en este marco, sigue siendo el llamado a coordinarlas y promoverlas. Pero debe darse por enterado de que las condiciones ya no son las de cualquier “gobierno”, al margen de las organizaciones de víctimas y los colectivos promotores de sus derechos. Asimismo, estas organizaciones sociales deben cerciorarse de que son otros tiempos para otras perspectivas; pues la globalización ha impactado en la recaudación presupuestaria del Estado, por la ausencia de contribuyentes a raíz de la deslocalización de la economía-nacional.

En la creación del Alto Comisionado de Ayuda de las Víctimas del Terrorismo, por Real Decreto 2317 de 2004, de 17 de diciembre (BOE n.º 306), el Estado reconoce que... “Sin duda, la labor que llevan a cabo las diferentes fundaciones y asociaciones creadas en los últimos años está resultando fundamental en la tarea de atención a las víctimas y en la expresión del rearme moral frente al terrorismo, pero como no se puede escatimar ningún esfuerzo para mejorar la eficacia y los medios en el desarrollo de esta tarea, el gobierno, en el ámbito que le corresponde, considera preciso profundizar en los mecanismos de armonización de la acción de los diferentes órganos y organismos de la Administración General del Estado para lograr una asistencia integral a las víctimas de los actos terroristas”. Tal vez éste es el “considerando” fundacional de la “gobernanza” que sostenemos en este trabajo; pero creo que no es sino uno de los pasos preludivios, toda vez que el cuerpo normativo de este real decreto diseña sólo funciones de coordinación y conocimiento. Aspecto distinto de lo que ocurre en Francia⁴⁴, donde la Asociación SOS Atentats viene siendo incorporada en las diferentes mesas de trabajo sobre los derechos de las víctimas del terrorismo y la política antiterrorista francesa.

44 La organización mayor que agrupa a las víctimas del terrorismo en Francia es SOS Atentats, fundada hace 20 años, el 24 de enero de 1986. Fue creada por “víctimas del terrorismo para ayudar a otras víctimas del terrorismo” (Estatutos). Uno de sus objetivos primordiales es completar el sistema de compensación, permitir a las víctimas expresarse durante los juicios. Estos han sido cumplidos parcialmente, pero continúan trabajando sobre otros, para que la voz de las víctimas sean “entendidas” en el mundo entero. SOS Atentats reúne a 3.000 personas víctimas del terrorismo en Francia o en el extranjero. Una de sus conquistas es la ley del 9 de septiembre de 1986 que establece la creación de un Fondo de Garantía (FGTI), encargado de indemnizar de manera integral los perjuicios sufridos por las víctimas de actos de terrorismo. El FGTI está financiado por una contribución de solidaridad nacional e indemniza a las víctimas de actos de terrorismo y a los familiares de las personas fallecidas con motivo de un atentado. Los daños materiales no son objeto de esta ley sino indemnizados por las compañías de seguros. Desde su creación, el FGTI ha indemnizado a alrededor de 3.000 víctimas y familiares. Tres personas de SOS Atentats han estado presentes en el Consejo de Administración desde la creación del Fondo, el 1 de enero de 1987. Recientemente, SOS Atentats ha participado directamente de la comisión que reformó la legislación anti-terrorista (2006). Su incorporación no fue gratuita, sino producto de movilizaciones y presencia política de las víctimas del terrorismo.

Volviendo al análisis de esta última etapa, es importante anotar la política del Estado español que ha delineado frente a las asociaciones de víctimas y los colectivos promotores de sus derechos. Así, podemos ver que las subvenciones públicas han ido *desconcentrando* la atención a las víctimas, dejando que éstas mismas experimenten sus potencialidades de atención. Esta lectura corrobora nuestro análisis de los tiempos actuales de crisis del bienestar social por la deslocalización de la economía y la reducción de las funciones estatales. Además, estas organizaciones han venido reclamando la calidad de las prestaciones y atenciones directas de las entidades públicas, en la que la frialdad y burocratización de los trámites han “sobrevictimado” a la víctima (segunda victimación o victimación secundaria).

Estas subvenciones en el año 2005 sumaron 40 millones de euros y 17.816 personas censadas en el Ministerio del Interior⁴⁵. A esto deben agregarse los otros aportes que instituciones públicas y privadas otorgan a las organizaciones de víctimas y colectivos promotores de sus derechos; entre estos significativamente deben anotarse las ayudas directas otorgadas por las comunidades autónomas y ayuntamientos; y, sobre todo, los 11.000.000 de euros que la Confederación Española de Cajas de Ahorro hizo al Ministerio de Trabajo para Constituir el Inmerso.

Por su parte, en el año 2006, el programa de subvenciones del gobierno español⁴⁶ asciende a la suma de 879.000 euros. Esta cifra no incluye a las demás subvenciones y ayudas que otorgan los ayuntamientos y las comunidades autónomas. La convocatoria a la que referimos tiene los siguientes componentes:

a. Programas de Apoyo al Movimiento Asociativo, que contribuyan a la financiación de los gastos generales de funcionamiento y gestión de las asociaciones (entre otros, alquileres, luz, teléfono y personal) contraídos en la ejecución de sus planes asistenciales y en la consecución de sus objetivos estatutarios.

b. Programas preferentemente destinados a complementar la acción del Estado, en el campo de la asistencia jurídico-penal, material y social o psicológica de las víctimas, individual o colectivamente consideradas, distinguiéndose en esta convocatoria las siguientes modalidades:

45 Elaborado por la revista de la Fundación de Víctimas del Terrorismo. Ver: Canarias7, edición 20 de diciembre de 2005, en [www.canarias7.es/articulo.cfm?Id=16265]. Según esta fuente de información, desde enero hasta diciembre de este año, el departamento que dirige José Antonio Alonso ha tramitado 2.210 expedientes con una dotación de 21,1 millones de euros. En ese mismo período 967 personas fueron reconocidas como víctimas del terrorismo (la mayor parte afectados en la masacre de Madrid). Además, Interior adjudicó 682.000 euros a asociaciones y colectivos relacionados con las víctimas.

46 Orden Int/782/2006, de 7 de marzo (BOE n.º 67).

1. *Asistencia jurídico-penal*, se financiarán programas dirigidos a actividades de orientación y asesoramiento de las víctimas en relación con sus posibilidades de actuación en los procesos penales ante los Tribunales de Justicia por actos terroristas que les hayan afectado, así como la realización de un seguimiento de los distintos procedimientos en curso. También cubrirá la preparación de las víctimas para la comparecencia a los actos procesales que requieran su presencia y el acompañamiento asistencial a las mismas. Con cargo a este programa no se podrán abonar honorarios profesionales derivados de actuaciones procesales ni costas procesales.

2. *Asistencia social y material*, con el objetivo de ampliar y complementar la asistencia social que proporciona la administración general del Estado en la atención personal y familiar de la víctima mediante acciones de orientación, información, asesoramiento, acompañamiento y coordinación, recuperación y normalización del beneficiario en los diferentes ámbitos de su vida cotidiana; familiar, laboral, escolar, entorno social, etc., para lo que se aplicarán técnicas de estudio de las necesidades, diagnóstico, intervención y evaluación de cada caso. En el supuesto de que la entidad disponga de una red de voluntariado, la selección, supervisión y coordinación de los mismos se realizará a través de este programa.

3. *Asistencia psicológica*, cuya finalidad será facilitar la ampliación del tratamiento psicológico de las víctimas cuando se hayan superado los límites máximos establecidos reglamentariamente por la administración general del Estado. el coste máximo por paciente no podrá superar la cantidad de 1.500 (euros) por tratamiento y los beneficiarios habrán de ser víctimas, familiares o conviviente. Esta convocatoria podrá subvencionar también programas de atención psicológica dirigidos a intervenciones terapéuticas en el plano individual, de pareja, familiar, grupal, etc., cuyos beneficiarios sean afectados y familiares directos hasta segundo grado de consanguinidad en los casos de fallecidos y/o heridos con incapacidad.

c. *Programa de formación y reinserción laboral*, en orden a facilitar la integración social y laboral de las víctimas directas y/o familiares directos. se podrán subvencionar programas cuya finalidad sea la orientación, formación y mediación laboral, así como la readaptación al puesto de trabajo.

d. *Programas de información y concienciación social*, encaminados a sensibilizar a la opinión pública acerca de los efectos de la violencia terrorista en el cuerpo social y su especial incidencia en el colectivo de víctimas, por ejemplo a través de congresos, seminarios y diferentes actos o manifestaciones públicas.

estas subvenciones son otro dato de esta tendencia de encaminar la atención a las víctimas del terrorismo hacia la gobernanza, que hemos descrito a grandes rasgos en este trabajo.

CONCLUSIONES

1. Las víctimas del terrorismo han transmutado desde los nuevos movimientos sociales a la constitución de organizaciones “gobernanza anascópicas” que interactúan con el Estado, la sociedad y los organismos internacionales (especialmente europeos).

2. Su característica novedosa, frente a los movimientos sociales nuevos y clásicos, es la cuota de poder reconquistada y su propuesta de reformulación de la relación víctima-Estado; ya no en el hobesiano tutorado, que no logró alcanzar la ciudadanía de la modernidad, sino una relación reticular y desde abajo, en tiempos posmodernos en el que el consentimiento de representación no signifique la enajenación de la voluntad soberana.

3. Estas organizaciones-gobernanzas surgieron del desborde social que se origina a raíz de la “crisis de representación” traducida en la desatención por parte de los Estados a las demandas de las víctimas, y, actualmente, continúan en su lucha emancipatoria y ejercen presión hacia reformas legales y la plena eficacia de sus derechos.

4. Muchas de ellas tienen buena imagen externa, con una gran capacidad de captar fondos financieros, con base en la sensibilización social y al sentimiento de inseguridad ciudadana.

5. Los estados europeos vienen –con mucha timidez y desconfianza– vertebrando “redes-gobernanza” como un nuevo modelo de gestión de la atención y ayuda a las víctimas; para ello han creado fundaciones, apoya a las organizaciones-gobernanza económicamente mediante subvenciones y permiten la participación de ellas en algunos organismos estatales.

BIBLIOGRAFIA

BAR CENDÓN, ANTONIO. “El Libro Blanco, la Gobernanza Europea y la reforma de la Unión”, en *Instituto de Administración Pública-INAP-, La gobernanza europea, Un libro blanco*, Madrid, 2002.

BERISTAIN, ANTONIO. *El protagonismo de las víctimas de hoy y mañana. Evolución en el campo jurídico penal, prisional y ético*, Valencia, Tirant lo blanch, 2004.

COASE, R. H. *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE) “Víctimas del terrorismo y violencia antiterrorista”, *Colectivo de Víctimas del terrorismo en el País Vasco*, 2000.

- GUSFIELD, JOSEPH. “La reflexibilidad de los movimientos sociales: revisión de las teorías sobre la sociedad de masas y el comportamiento colectivo”, en ENRIQUE LARAÑA y JOSEPH GUSFIELD. *Los nuevos movimientos sociales, de la ideología a la identidad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.
- HABERMAS, JÜRGEN. *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos, de teoría del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.
- IBARRA, I y B. TEJERINA. *Los movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 1998.
- LANDROVE DIAZ, GERARDO. *La moderna victimología*, Valencia, Tirant to blanch, 1998.
- LARAÑA, ENRIQUE. *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza, 1999.
- LECHADO, JOSÉ MANUEL. *Globalización y gobernanzas, ¿una amenaza para la democracia?*, Madrid, Lengua de Trapo, 2003.
- LOWI, T. J. “Our Millenium; political science confrots the global corporate economy”, en *International political science review*, 2001, vol. 22, n.º 2, pp. 131 a 150.
- MANJON, PILAR. “Señor Presidente...” discurso leído por PILAR MANJÓN en el Congreso de los Diputados el 15 de diciembre de 2004 y Asociación IIM Afectados de Terrorismo, Península, Barcelona, 2005, (Colección Atalaya 187).
- MCADAM, DOUGLAS. *Political process and the development of black insurgency*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, p. 225.
- MATE, REYES. “En torno a una justicia anamnética”, en JOSÉ MARDONES y REYES MATE. *La ética ante las víctimas*, Barcelona, Anthropos, 2003.
- NATERA, ANTONIO. “La Noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, UC3M Dpto de Ciencia Política y Sociología, n.º 2, 2004, [www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.htm].
- OLIVEIRA BARATA, MANUEL DE. “Étymologie du terme ‘gouvernance’”, Servicio de traducción, Comisión Europea, [http://europa.eu.int/comm/governance].
- PÉREZ DÍAS, VÍCTOR. *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987, p. 19.
- Real Academica Española. Diccionario de la lengua española, 22.ª edic., URL, [www.rae.es Tomado el 12 de mayo 2006].
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. “De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la post-

modernidad”, Bogotá, Uniandes, 1998. “Los nuevos movimientos sociales”, en *Revista OSAL*, septiembre 2001.

TARROW, S. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, 1997.

TOURAINÉ, ALAIN. *Movimientos sociales hoy*, Barcelona, edit. Hacer, 1990, ALFRED JULIÁ (trad.).

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

VILLORIA MENDIETA, MANUEL. “Gobernanza económica y cohesión social tras el consenso de Washington: institucionalidad, agenda, estrategias”, en JOSÉ MARÍA VIDAL BELTRAN y JOHN PRATS I CATALÁ. *Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, INAP-COLEX, 2005.

WEBER, MAX. *Economía y sociedad*, México. Fondo de Cultura Económica, 1984.

