

MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP¹

*La política española frente a las víctimas del terrorismo*²

¹ Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Universidad Carlos III de Madrid.

² ONATI (Bilbao), 9 de noviembre de 2008.

Resumen. A lo largo de los últimos años, el gobierno español ha implementado un complejo sistema de apoyo a las víctimas del terrorismo que pivota sobre tres pilares: a) Normativo-legal. b) Administrativo-asistencial. c) Representativo, con más de 40 colectivos de víctimas. Desde todos ellos se busca la protección integral de las víctimas del terrorismo y de su entorno familiar y afectivo, así como la preservación de la memoria de los muertos (asesinados) y la justicia, penal y reparadora. Como colofón a este esfuerzo, en este momento, se está elaborando una nueva Ley de Atención a las víctimas del terrorismo. Una ley de protección y reconocimiento a las víctimas fundamentada en los principios de solidaridad y de atención integral, que les reconozca nuevos derechos y que actualice y racionalice la respuesta normativa frente a la violencia terrorista, tenga ésta la naturaleza y el alcance que tenga. Con todo, la política institucionalizada aún no ha dado una respuesta completamente satisfactoria, ni al problema del terrorismo ni a la reclamación de sus víctimas, y son muchos los retos que quedan por abordar. Entre ellos, destaca el que representa el reconocimiento y protección de los derechos específicos de este colectivo así como la articulación de una adecuada política de la memoria.

Palabras clave. Política española de atención a las víctimas del terrorismo, Atención Integral, Derechos de las Víctimas, Retos de futuro, Derecho a la Memoria.

El terrorismo es uno de los fenómenos más graves del tiempo que nos ha tocado vivir. Aunque hay precedentes en Europa desde finales del siglo XIX, la dimensión que ha alcanzado en el presente y en el pasado más reciente no tiene parangón en la historia. El atentado de las torres gemelas y el del 11 de marzo de 2004 en Madrid, supusieron un punto de inflexión en la sensibilización colectiva en relación con este problema y, sobre todo, con el tratamiento de sus víctimas.

Es verdad que tenemos dificultades en el orden internacional para definir o acordar un concepto compartido de terrorismo, pero no las debemos tener para reconocer los derechos fundamentales de sus víctimas. Y es en este aspecto en el que quiero centrarme ahora.

I. ¿CUÁL HA SIDO LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA POR LO QUE HACE A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO?

En España se está intentando superar el clásico discurso, justificado en un contexto histórico y geopolítico diferente al actual, que fija la posible vulneración de derechos humanos únicamente en la acción de los Estados. Evidentemente, los Estados pueden violar y violan de hecho derechos humanos, pero también lo hacen “organizaciones privadas”, como las bandas terroristas. Hoy es posible defender que las víctimas del terrorismo son víctimas de violaciones de derechos

humanos y esto es lo que justifica que tengan derecho a la verdad, la memoria, la justicia y la reparación.

En este sentido, a lo largo de los últimos años, el gobierno español ha implementado un complejo sistema de apoyo a las víctimas del terrorismo que pivota sobre tres pilares:

- a) Normativo-legal.
- b) Administrativo-asistencial.
- c) Representativo, con más de 40 colectivos de víctimas.

Desde los tres se busca la protección integral de las víctimas del terrorismo y de su entorno familiar y afectivo, así como la preservación de la memoria de los muertos (asesinados) y la justicia, penal y reparadora.

Algunas de las medidas o iniciativas que en esta línea y con esta filosofía se han adoptado, son las siguientes:

1. *Apoyo gubernamental e institucional*: en 2006 se crea, por primera vez, una Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo en el ámbito del Ministerio del Interior, expresión concreta del trabajo previo del Alto Comisionado de Apoyo a Víctimas del Terrorismo vigente en España desde 2004. Se cuenta igualmente con un Fiscal Especial para Víctimas del Terrorismo en la Audiencia Nacional y, en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, una oficina de atención a víctimas del terrorismo, dependiente del Gobierno Vasco. Por último, la Fundación Víctimas del Terrorismo, una entidad en la que participan numerosos colectivos de víctimas, con presencia también gubernamental, desempeña una labor asistencial y de concienciación social fundamental.

2. *Ayudas económicas*: indemnizaciones por fallecimiento o por lesiones, físicas o psicológicas, pensiones por terrorismo de carácter vitalicio para heridos o parejas (matrimonios o de hecho, con independencia de su orientación sexual) en situación de viudedad por terrorismo; apoyo en el acceso a la vivienda pública, justicia gratuita, becas para el estudio y exenciones de tasas académicas, apoyo médico-quirúrgico o subvenciones anuales para los numerosos colectivos de víctimas.

3. *Asistencia psico-social*: acompañamientos judiciales en los procesos penales por terrorismo a los heridos o a las familias de los fallecidos, visitas a domicilio con atención personalizada, profesional y continuada en el tiempo, apoyo psicológico para el tratamiento del estrés postraumático y de otras secuelas, o información sobre las causas y los procedimientos mediante la creación de una oficina *ad hoc* dependiente del Ministerio de Justicia.

4. *Reconocimiento cívico y moral*: grandes cruces para los fallecidos y Encomiendas para los heridos; Medalla del Mérito al trabajo en su categoría de oro a las víctimas mortales de los atentados de 11 de marzo de 2004 en Madrid, y a las diferentes asociaciones de víctimas por su labor a favor de dicho colectivo; ascensos *ad honorem* a víctimas mortales por terrorismo pertenecientes a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; participación en actos públicos de homenaje y recuerdo; reconocimiento político a las personas que sufren el acoso y la presión del terrorismo de ETA y de su entorno social, particularmente en el País Vasco y Navarra, entre otras acciones.

Como colofón a todo esto, en este momento, se está elaborando una nueva Ley de Atención a las víctimas del terrorismo. Una ley de protección y reconocimiento a las víctimas fundamentada en los principios de solidaridad y de atención integral, que les reconozca nuevos derechos y que actualice y racionalice la respuesta normativa frente a la violencia terrorista, tenga ésta la naturaleza y el alcance que tenga.

Al decir del gobierno español, la ley pretende:

- Que actualice y ordene el dispositivo normativo vigente, de acuerdo con los principios de solidaridad y atención integral.
- Que reconozca nuevos derechos sociales y mejore el estatuto de la víctima en el proceso penal, salvaguardando en todo caso su honor y su dignidad.
- Que defina con mayor precisión la respuesta legal ante las distintas situaciones derivadas de la violencia terrorista, dentro y fuera de España, de acuerdo con el Derecho internacional, la jurisprudencia y la experiencia de los últimos años.
- Que reconozca políticamente la realidad y el valor de muchos ciudadanos, en especial en el País Vasco y Navarra, cuya libertad es violentada por la acción terrorista aunque no sean objeto directo de atentados, potenciando así mismo el papel de la sociedad civil en dicho reconocimiento.
- Que sea de nuevo un lugar de encuentro de todas las fuerzas políticas democráticas, para el reconocimiento y tributo a cuantos han sufrido o sufran la violencia terrorista en cualquiera de sus formas.

II. ¿QUÉ QUEDA POR HACER DESDE LA POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA?

Hay que tener presente que la nueva ley ha de enfrentarse a diferentes retos, deficiencias y carencias.

a) Para empezar, la ley tiene que abordar ciertas lagunas normativas que han perjudicado injustamente a algunos colectivos de víctimas.

Así, por ejemplo, el pasado 2 de julio un grupo de turistas españoles fue víctima de un atentado suicida en la provincia de Marib, a unos 170 km de Saná (Yemen). La legislación española vigente (de 1996 y 1999) impide que estas personas puedan ser indemnizadas toda vez que vincula las compensaciones económicas al criterio de la territorialidad o, si se prefiere, de la soberanía; o sea, solo los atentados ocurridos en España, o fuera de España si afectan a intereses españoles (en lo que es una extensión de la soberanía) permiten generar una ayuda económica pública para los afectados.

Esto no ha impedido que hayan sido asistidas tanto por el Ministerio de Asuntos Exteriores como por el Ministerio del Interior, facilitando el apoyo psicológico, la repatriación, el alojamiento de los familiares y los gastos funerarios. Sin embargo, hay que trabajar para subsanar normativamente esta laguna. La asistencia debe incluir también a los soldados españoles que sufran atentados en el extranjero, es decir, debe extenderse a situaciones específicas de violencia de naturaleza terrorista más allá de los riesgos propios del servicio en operaciones de mantenimiento de la paz.

Otro asunto de importancia es que el artículo 25 del Reglamento de 1999 que desarrolla la vigente ley de solidaridad, a los efectos de recibir indemnizaciones, solo reconoce la figura del secuestro (toma de rehenes que incluye petición de rescate o chantaje al Estado) y no la detención ilegal, excluida expresamente. Y esta es otra de las lagunas que hay que salvar.

b) En segundo lugar, la ley ha de abordar algunos cambios que garanticen una eficacia mayor y una actitud más vigilante a la hora de asegurar las exigencias de justicia derivadas de las sentencias penales: desde el cumplimiento efectivo de la responsabilidad civil de los condenados por terrorismo, cuando no sean solventes, hasta la protección de la víctima y de su familia también una vez cumplida la condena, frente a ofensas o nuevas agresiones. En este sentido, desde 2005, todas las sentencias por terrorismo llevan, junto a la pena principal, la pena accesoria de alejamiento del victimario respecto de su víctima cuando aquél haya cumplido la condena. Esta pena accesoria podría suscitar algunas dudas si se adopta una perspectiva ortodoxa de derechos humanos.

c) En la ley se debe atender también a la memoria de las víctimas, evitando un uso del lenguaje o de las imágenes y de los símbolos torticero u ofensivo, e incluso ambiguo o equidistante, así como hacer visible su papel en la sociedad civil como argumento central de deslegitimación y condena del terrorismo. Y ello ha de hacerse al margen de la disputa partidaria, evitando por encima de todo la manipulación de su dolor, venga de donde venga.

d) Además, hay que seguir trabajando en una “política de protección integral” de la víctima y de su entorno más próximo, que va más allá de la reparación económica y el reconocimiento social, extendiendo la actuación de la Administración hacia terrenos recorridos de forma solo incipiente hasta 2004, como son el apoyo en el ámbito educativo, en la atención psicológica y psicopedagógica, en la atención personalizada y directa mediante visitas domiciliarias o acompañamientos judiciales, o la mejora de los mecanismos de información y de comunicación en general. Todo ello a fin de ofrecer a la víctima y a su familia o entorno afectivo una atención y un apoyo institucional, moral y material, cualitativamente mejor, más *proactivo* y cercano.

e) Dado que el terrorismo tiene un carácter global, ningún esfuerzo nacional es suficiente. Es decir, que la ley, por más perfecta que pueda ser, tiene que incardinarse en un espacio internacional donde se construyan modelos de solidaridad con las víctimas definiendo mejor sus distintas situaciones de victimización, particularmente, en relación con el reconocimiento jurídico e indemnizatorio de las personas que sufran atentados fuera de sus países, países donde su protección pueda ser más débil o vulnerable. Un fondo, como el propuesto por Naciones Unidas, en el marco de la Estrategia Global contra el Terrorismo, de solidaridad voluntaria y universal, aunque tenga carácter subsidiario o complementario, puede ser un buen instrumento en este terreno.

Lo cierto es que en la lucha contra el terrorismo y en el apoyo a las víctimas, resulta imprescindible atender a las siguientes pautas y principios:

1. Confianza en el gobierno legítimo de España en su combate contra el terrorismo y en su apoyo a las víctimas, en este gobierno y en el que hubiera salido de las urnas. Dicho de otra forma: es imprescindible erradicar de la vida pública el nefasto *principio de la sospecha* en esta materia y apoyar las iniciativas que se tomen en estos dos asuntos fundamentales.

2. Trabajo sereno para redefinir y actualizar nuestro sistema de solidaridad con las víctimas del terrorismo, uno de los más avanzados del mundo, pero que necesita perfeccionarse y actualizarse.

3. Trabajo coordinado entre las distintas administraciones, sin caer en subastas pueriles cuando no indecentes, lo que es extensivo a las numerosas asociaciones y colectivos que representan a las víctimas, para atenderles lo mejor posible y para que ocupen el lugar que merecen en el espacio público. Los años de plomo y de oscuridad y ocultamiento de las víctimas están, felizmente, superados. El peligro ahora es justo el contrario: la excesiva exposición, que también tiene efectos contraproducentes, principalmente para los intereses de las propias víctimas.

4. Respeto al dolor de las víctimas, intransferible y personalísimo. No se puede utilizar nunca más su dolor en la lucha partidaria.

5. Profundización en la atención integral a las víctimas y a sus familias, también respecto a las que sufrieron el zarpazo terrorista en el pasado, incluso en el más lejano. El estrés postraumático que brota años después o las “compensaciones” insuficientes nos obligan a no perder de vista a las víctimas del pasado. La “reparación” debe ser lo más completa posible, en términos cualitativos (atención integral) pero también cuantitativos y subjetivos.

6. Reconocimiento expreso de los derechos de las víctimas, atendiendo a las exigencias de las asociaciones de víctimas y de la sociedad civil.

En efecto, la pacificación social comienza con el cese de la violencia y tiene que apoyarse en el reconocimiento de los derechos de la víctima a la verdad, la memoria, la justicia y la reparación.

a) La verdad se orienta al conocimiento integral de los hechos y del mal sufrido (causas, consecuencias, identidad del victimario).

b) La memoria exige el reconocimiento y la validación social de las experiencias y las pérdidas dolorosas (en un proceso de reconstrucción colectiva); la memoria nos permite mirar hacia el pasado críticamente y así construir el futuro.

c) Con la justicia legal, correctiva y distributiva se reivindica la satisfacción de derechos reconocidos, la adjudicación de responsabilidades (castigo a los culpables) y la compensación a las víctimas, evitando la injusticia estructural y articulando la asistencia económica, jurídica, técnica y psicológica que las víctimas necesitan.

d) Finalmente, con la reparación se pretende la reestructuración social y la restitución.

De todos estos derechos, creo que hoy en España, el que está más cuestionado es el derecho a la memoria. La verdad, la justicia y la reparación se asumen como obligaciones propias de un Estado de Derecho fuerte y garantista, pero parece que todavía tenemos ciertas dudas acerca de la política de la memoria y muchas de las movilizaciones actuales se orientan a reactivarla (tanto en el ámbito de la sociedad civil, pensemos en la Asociación por la defensa de la memoria histórica, como en el de la judicatura, con la causa judicial contra la dictadura franquista que ha emprendido el juez GARZÓN).

Pues bien, ante esta resistencia oficial frente a la memoria, me parece que recordar es una exigencia racional, ética y política que evita un terrible proceso de revictimización. Tenemos el deber de recordar, por las víctimas que ha cau-

sado el terror y por las que ha ocasionado el olvido. Y no solo de recordar sino de reconocer pública, social e institucionalmente el dolor de la víctima, evitando así su aislamiento y la privatización de su vivencia.

Y, sin embargo, a pesar de las experiencias del pasado sigue triunfando el olvido.

III. ¿POR QUÉ TRIUNFA EL OLVIDO?

En primer lugar, porque estamos convencidos de que la política es de los vivos (los muertos ya no son) y, además, de los que son fuertes; es decir, que la política consiste en ocultar las voces de quienes no son ya rentables: los pobres, las minorías, las generaciones futuras, las víctimas.

En segundo lugar, porque el recuerdo pone sobre las espaldas de los vivos una carga de responsabilidades que no consideran suyas y esto de dar al pasado un poder normativo parece contrario al principio de autonomía, a la concepción estrechísima de este principio que hemos venido manejando desde la modernidad (identificándolo, en ocasiones, con el simple ejercicio del autointerés, con un mecanismo de autodefensa frente a la comunidad). Piensen, por ejemplo, en la triste historia de la mujer de Lot, convertida en una estatua de sal por echar la mirada atrás en una “irresponsable debilidad” hacia los caídos.

Finalmente, parece que estamos convencidos de que el progreso de la historia ha de conllevar necesariamente un coste humano y social. Nuestro progreso produce víctimas y exige olvido. “Todo avance supone aplastar muchas flores inocentes”, diría HEGEL, y para vivir hay que olvidarlas, como nos sugiere NIETZSCHE: “...quien no sepa sentarse en el umbral del instante, olvidándose de todo el pasado, ese tal jamás sabrá lo que es la felicidad. Y todavía más: nunca hará nada que haga feliz a los demás”...”Es posible vivir sin apenas recuerdos; hasta es posible ser así feliz, como demuestra el animal. Pero es sencillamente imposible vivir sin olvidar. O, para decirlo en mi lenguaje: hay un grado de vigilia, de dar vueltas a las cosas, de sentido histórico, que daña al viviente y acaba destruyéndole, trátese de un hombre, de un pueblo o de una cultura”.

En definitiva, creo que puede decirse que el reconocimiento de los derechos de las víctimas se articula con base en una serie de deberes que nos conciernen a todos:

- a) El deber de reconocer y reparar el daño que les hemos causado (por acción y por omisión).
- b) El deber de asumir nuestras responsabilidades (gradualmente).

c) El deber de no provocar más dolor (de hacer y dejar de hacer todo lo posible para evitar o mitigar el dolor).

d) El deber de no apoyar un sistema violento y de actuar para erradicar la violencia, propiciar el encuentro y reconstruir una comunidad rota.

e) El deber de recordar orientando nuestra memoria hacia la reconstrucción.

Por su parte, el Estado debe reconocer y garantizar estos derechos pero, además, tiene que deslegitimar la violencia (lo cual exige, por ejemplo, no violar derechos humanos en la lucha antiterrorista), denunciar la pasividad y potenciar la reacción cívica, asumiendo que en este proceso de reconstrucción social es probable que la estricta reacción penal, aun siendo necesaria, pueda revelarse insuficiente. La satisfacción de la víctima será mayor, sin duda, en un Estado de Derecho, en la medida en la que la justicia legal, correctiva y distributiva sea eficaz, en la que su dolor sea reconocido y mitigado y en la que se logre su reparación integral. Pero no ha de olvidarse que forma parte de tal reparación darle a la víctima un lugar en el espacio público, realzar su voz y dignificarla adjudicándole un rol activo y responsable en el proceso de pacificación.